



PARECER Nº 220/2013-MPC/RR

Processo: 0295/2012

Assunto: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Órgão: Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Desporto

Responsáveis: Sra. Maria Célia das Chagas Silva

Sra. Lenir Rodrigues Luitgards Moura

Relator: Manoel Dantas Dias

EMENTA – TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECD. CONVÊNIO AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DA ENTÃO PRESIDENTE DA ENTIDADE CONVENENTE. RESPONSABILIDADE PESSOAL. CERCEAMENTO DE DEFESA. DANO IRRISÓRIO. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. ARQUIVAMENTO DO FEITO COM CANCELAMENTO DO DÉBITO. RECOMENDAÇÃO DE ESTRITA OBSERVÂNCIA AOS DITAMES DA LEI MAIOR, IN 01/95 E ART. 8º LOTCE/RR. APENSAMENTO DOS AUTOS À RESPECTIVA PRESTAÇÃO DE CONTAS .

Trata-se de Tomada de Contas Especial – TCE encaminhada a essa Corte pela Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Desporto – SECD, cuja instauração decorreu de irregularidades no Convênio nº 055/2004, firmado entre Governo do Estado de Roraima e Associação de Pais e Mestres da Escola Estadual Indígena Antônio de Souza Cruz, para atender ao programa de descentralização da merenda escolar, no montante total de R\$ 4.474,50 (quatro mil, quatrocentos e setenta e quatro reais e cinqüenta centavos).

Submetida a prestação de contas apresentada pela convenente à apreciação da Controladora Geral do Estado - CGE, verificou-se falhas de cunho formal e ausência de comprovação de gasto no valor de R\$ 70,00 (setenta reais) constante do extrato bancário de fls. 110 (fls. 118/123).



Em razão dos apontamentos, expediu-se a notificação de fls. 129/130, endereçada à entidade conveniente, que se quedou inerte, não sanando as irregularidades.

Submetida à comissão de tomada de contas especial, esta se manifestou pela baixa do convênio e inscrição do inadimplente no SIAFEM, conforme decreto 5.654-E de 05 de março de 2004 e art. 8º, VII da portaria STN/IN nº 01 de 15 de janeiro de 1997 (fls. 134).

Certificado de auditoria às fls. 158 e demonstrativo simplificado de tomada de contas às fls. 159.

Em razão da existência de dano, os autos foram encaminhados a essa Corte para as providências de estilo.

A relatoria do feito recaiu sobre o Conselheiro Manoel Dantas Dias.

Às fls. 164/169 consta o Relatório de Auditoria nº 022/2012, ratificado pela Diretoria de Fiscalização das Contas Públicas (fls. 172), ocasião em que sugeriram o arquivamento do feito sem cancelamento do débito, nos moldes do art. 111 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima – LOTCE/RR.

Finalmente, os autos foram encaminhados a este Ministério Público de Contas para a necessária e conclusiva manifestação.

É o breve histórico dos autos.

Inicialmente, há de se ressaltar que a presente Tomada de Contas Especial não encontra-se plenamente regular sob o ponto de vista processual, uma vez que as normas procedimentais aplicáveis não foram atendidas em sua inteireza.

Nesse sentido verificamos que durante a fase interna no órgão de origem, a responsável pelo convênio não foi devidamente notificada para sanar as irregularidades apontadas ou recolher o valor correspondente à despesa sem comprovação. Naquela oportunidade, a notificação expedida foi endereçada à entidade conveniente - Associação



de Pais e Mestres da Escola Estadual Indígena Antônio de Souza Cruz, conforme se extrai do documento de fls. 133.

Ocorre que, consoante se extrai da dicção do art. 70 da Lei Maior, a responsabilidade pela escorreta aplicação dos recursos públicos mediante convênio recai sobre o gestor que administra aqueles, ou seja, é pessoal.

Assim, eventual dano decorrente da malversação daqueles recursos e, de toda sorte, o dever reparatório, é atribuído ao gestor, que responde com seu patrimônio particular, não havendo que se transferir qualquer ônus decorrente da malfadada gestão à pessoa jurídica conveniente.

Por tais razões, naquela ocasião a notificação para sanar as irregularidades apontadas na prestação de contas do convênio deveria ter sido endereçada à então presidente da associação – Sra. Maria Célia das Chagas Silva, o que não ocorreu.

Nesse toar é o entendimento da Suprema Corte:

*EMENTA: - Mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. 2. Prestação de contas referente à aplicação de valores recebidos de entidades da administração indireta, destinados a Programa Assistencial de Servidores de Ministério, em período em que o impetrante era Presidente da Associação dos Servidores do Ministério. 3. **O dever de prestar contas, no caso, não é da entidade, mas da pessoa física responsável por bens e valores públicos, seja ele agente público ou não.** 4. **Embora a entidade seja de direito privado, sujeita-se à fiscalização do Estado, pois recebe recursos de origem estatal, e seus dirigentes não de prestar contas dos valores recebidos;** quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização. 5. Hipótese de competência do Tribunal de Contas da União para julgar a matéria em causa, a teor do art. 71, II, da Constituição, havendo apuração dos fatos em procedimentos de fiscalização, assegurada ao impetrante ampla defesa. 6. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, arts. 9º, §§ 1º e 8º, 119 e 121. Pauta Especial de julgamento publicada com inclusão do processo em referência. 7. Não cabe rediscutir fatos e provas, em mandado de segurança. 8. Mandado de segurança indeferido. autos MS 21.644/DF (Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento: 4/11/1993, Tribunal pleno, D.J. de 8/11/1993, p. 43.204).*



O Tribunal de Contas da União, no mesmo sentido, reiteradamente tem se manifestado. Para ilustrar colacionamos excerto do voto da lavra do Ministro Ubiratan Aguiar (Acórdão 27/2004 – 2ª Câmara – TCU), *verbis*:

(...) diferentemente das relações de natureza contratual, nas quais a responsabilidade do contratado, em princípio, restringe-se à pessoa jurídica da entidade privada contratada, no caso do convênio entre a administração e outra entidade pública ou privada, o dirigente da entidade conveniente é pessoalmente responsável pela aplicação dos recursos públicos.

Em que pese o incontestado *munus* de prestar contas e responder pessoalmente quanto a possíveis danos acarretados ao erário decorrentes de má gestão dos recursos públicos repassados mediante convênio, após o ingresso da presente Tomada de Contas nessa Casa, ainda, nenhum ato foi emanado no sentido de conferir à responsável pela associação à época a oportunidade de se defender.

Assim, a ausência de notificação pessoal daquela, tanto na fase interna de apuração perante o órgão tomador como no âmbito desse Tribunal, configuram patente cerceamento de defesa, ferindo frontalmente a garantia constitucional inserta no art. 5º, LV da Lei Maior.

Além disso, verifica-se que o órgão de origem não cumpriu o disposto na legislação que rege o tema, especificamente o art. 5º da In 001/95, que estabelece o encaminhamento da tomada de contas ao TCE/RR tão somente quando o dano apurado for superior àquele estabelecido para fins de alçada, cujo valor no exercício de 2005 foi fixado em 275 UFERR's, o equivalente a R\$ 45.732,50 (conforme IN 006/2004 TCE/RR).

Como se vê, no presente caso o suposto dano encontra-se infinitamente inferior ao valor estabelecido, de modo que o gestor deveria ter adotados as medidas hábeis ao encaminhamento nos moldes do art. 6º daquela IN, ou seja, em conjunto com a prestação de contas anual do órgão.

Superadas as questões de ordem processual passemos à análise do mérito.



Em seu RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 022/2012, às fls. 164/169, a equipe de auditores do TCE/RR concluiu:

3. CONCLUSÃO

3.1. Das sugestões ao Tribunal de Contas

- a) *Que com base no princípio da economia processual e a título de racionalização administrativa determine o arquivamento do processo, sem o cancelamento do débito, o qual o devedor continuará compelido ao pagamento para quitação do mesmo, exceto se existirem outros débitos para o mesmo responsável perante o mesmo órgão e a soma de todos os débitos superarem o valor mínimo estipulado pelo TCE-RR, neste caso igual ou superior a R\$ 45.732,50;*
- b) *Considerando-se que as notificações expedidas foram enviadas a APM e não ao responsável pela APM à época, que seja citada a presidente da APM, com fulcro no art. 14, II da LCE 006/94, para apresentar defesa quanto a TCE assegurando-lhe o direito ao contraditório e a ampla defesa, conforme preceitua o art. 5º, LV, da CF/88;*
- c) *Que notifique o gestor da Secretaria de Estado da Fazenda para cumprir o disposto nos art. 5º e 6º da Instrução Normativa nº 001/1995, quanto ao valor mínimo estipulado para o encaminhamento de Tomada de Contas Especial e aos princípios da racionalidade administrativa e economia processual;*
- d) *Inobstante a Instrução Normativa nº 001/95, que versa sobre a instauração e organização de processos de Tomada de Contas Especial seria de bom alvitre que esta Casa de Contas regulamentasse a matéria, por meio de Resolução, e em nível de operacionalização, a análise e instrução do feito com a finalidade de definir de maneira padronizada o mapeamento do processo.*

Consoante advertido na preambular deste parecer, não vislumbra-se a possibilidade de acolhimento da sugestão exarada pela DIFIP quanto ao arquivamento do feito **sem** baixa do débito, em razão da ausência do cumprimento dos dispositivos que regem o tema, sobretudo da citação da responsável, sob pena de inegável cerceamento de defesa.

Cumprе salientar que, não obstante a existência de dispositivo legal que, em prestígio à economia processual e racionalização administrativa subsidia a possibilidade de arquivamento sumário da tomada de contas sem cancelamento do débito quando o dano ao erário apurado for inferior ao de alçada – art. 111 da LOTCE/RR, referido



comando não prepondera sobre a garantia ao contraditório e ampla defesa.

Com efeito, o contraditório e ampla defesa são garantias fundamentais dispostas na Lei Maior e, assim, superior hierarquicamente à Lei Orgânica desse Tribunal. Aliás, é de bom alvitre recordar que a referida garantia é cláusula pétrea e, a teor do art. 60, §4º da CF, não pode sequer ser modificada através de emenda constitucional. A par disso, nem remotamente há que se admitir a possibilidade de limitação dessa garantia através de lei infraconstitucional, como pretende a LC 06/94.

Logo, qualquer comando legal dispendo de maneira diversa, no sentido de limitar tal garantia ou mesmo inviabilizá-la, se afigura manifestamente inconstitucional e deve ser repelida por essa Casa.

Além da impossibilidade de manutenção do débito em razão do disposto acima, o caso aqui tratado deve ser analisado sob outro prisma e não o da mera objetividade de suposto dano ao erário inferior ao valor de alçada fixado através de instrução normativa.

Como se sabe, o fundamento da medida que confere a possibilidade de arquivamento do feito sem julgamento de mérito e manutenção do respectivo débito, quando apontado dano ao erário inferior àquele fixado para alçada, consiste na desvantajosidade em manter um procedimento administrativo em trâmite que, ao final, se mostraria mais oneroso aos cofres públicos do que aquele dano que se pretende recuperar.

Ocorre que, além da inconteste desvantajosidade de prosseguir o presente feito com vistas a recuperação de tão somente R\$70,00 (setenta reais), valor este claramente inferior aos custos desta via processual, a impertinência do prosseguimento se revela neste caso em razão da infimidade do valor do suposto dano. Em outras palavras, o impedimento de prosseguimento do feito decorre não da desvantajosidade em razão da oneração da via eleita, mas da ausência de relevância à tutela específica prestada por essa Casa. Equivale a dizer, o referido valor se mostra insignificante no mundo jurídico.



Aplica-se ao presente caso o princípio da insignificância, que em suma prevê a atipicidade da conduta quando verificada sua inexpressividade, ou seja, quando despida de relevância em razão da infimidade do valor lesivo.

Como se sabe, o princípio sobredito é originalmente afeto à esfera penal, contudo, mais que superada qualquer controvérsia acerca de sua aplicabilidade em outras esferas do direito, tal qual o administrativo:

Sobre o tema citamos as preciosas lições do saudoso jurista Nelson Hungria:

“A ilicitude é uma só, do mesmo modo que um só, na sua essência é o dever jurídico. Dizia Bentham que as leis são divididas apenas por questão de comodidade de distribuição: todas podiam ser, por sua identidade substancial, dispostas ‘sobre um mesmo plano, sobre um só mapamundo’. Assim, não há falar-se de um ilícito administrativo ontologicamente distinto de um ilícito penal”.

Na mesma linha leciona Heraldo Garcia Vitta:

“Apesar da obrigatoriedade de ser imposta a penalidade pela Administração, condutas que resultem danos ínfimos, irrisórios, podem ser desconsideradas como ilícitas. Trata-se de análise teleológico-funcional da pena: se o Estado-Administração infligisse pena aos infratores denominados ilícitos de bagatela, traria somente desprestígio à potestade punitiva, em vez de fazer com que os súditos se ajustassem aos padrões do ordenamento, finalidade de toda sanção administrativa.”

O efeito da aplicação do princípio nesta esfera, por sua vez, guarda semelhança com o direito penal que, tal qual a atipicidade da conduta lá reconhecida em face da insignificância da lesão, aqui se traduz em ausência de materialidade do fato.

Desta feita, inegável reconhecer que a ausência de comprovação de gastos no valor de R\$ 70,00 afigura-se um valor ínfimo e, portanto, irrelevante a tutela prestada por essa Casa, de modo que o fato deve ser reputado carente de materialidade e, conseqüentemente, o feito deve ser extinto, com cancelamento do débito.



Por fim, cumpre ressaltar que verificamos que o convênio objeto deste remonta ao exercício de 2003, cuja prazo para prestação de contas expirou em fevereiro de 2004. Ocorre que a instauração da presente tomada ocorreu somente em outubro de 2009, ou seja, após transcorridos mais de 5 anos do término daquele.

Logo, impõe a essa Casa, ainda, determinar à SECD e SEFAZ que promovam a instauração de tomada de contas imediatamente após encerrado o prazo para prestar contas, sob pena de responsabilidade solidária, nos moldes do art. 8º da LC 06/94.

Ante o exposto e do que nos autos consta, a manifestação do Ministério Público de Contas é no sentido de:

1 – em razão da aplicação do princípio da insignificância, que o Tribunal de Contas do Estado de Roraima archive a presente Tomada de Contas Especial, **com baixa** na responsabilidade da responsável;

2 – acaso não acolhida a medida pleiteada acima, que essa Casa promova o saneamento do feito, com a devida citação da responsável – Sra. Maria Célia das Chagas Silva;

3 - que o Tribunal de Contas de Roraima determine ao atual Responsável pela SECD e SEFAZ a promoção de medidas necessárias à devida notificação do gestor responsável pelo convênio durante a fase interna da Tomada de Contas Especial, o estrito atendimento dos ditames da IN 01/95 que trata da remessa de tomadas de contas, bem como adote as medidas necessárias à imediata instauração desta, nos moldes do art. 8º da Lei 06/94, sob pena de responsabilidade solidária;



4 – que após o julgamento da presente Tomada de Contas Especial, sejam os presentes autos apensados ao respectivo processo de Prestação de Contas.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 17 de maio de 2013.

Paulo Sérgio de Oliveira Sousa
Procurador de Contas- MPC/RR