



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
5ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/000775/2006
ÓRGÃO JULGADOR:	2ª CÂMARA
RELATOR:	CONS. Pedro Henrique Lino de Souza
NATUREZA:	RECURSOS ESTADUAIS ATRIBUÍDOS A MUNICÍPIOS
MUNICÍPIO:	PREFEITURA DE MALHADA DE PEDRAS
RESPONSÁVEL:	RAMON DOS SANTOS
ORIGEM:	SECRETARIA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL

PARECER N° 000539/2015

1. RELATÓRIO

Trata-se do **processo de Tomada de Contas** referente ao **Convênio nº 118/2000**, firmado entre a **Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETRAS** e o **Município de Malhada de Pedras**, no valor de **R\$ 20.424,00 (vinte mil, quatrocentos e vinte e quatro reais)**, tendo por objeto a execução dos Serviços Assistenciais de Ação Continuada / Apoio a Crianças em creche, beneficiando 100 crianças carentes.

Conforme consta no caderno processual, vencido o prazo de vigência do referido Convênio em 30/12/2000 e não tendo o conveniente encaminhado a respectiva prestação de contas à SETRAS, instituiu-se comissão com a finalidade de realizar a Tomada de Contas do Convênio nº 118/2000, conforme determinação do Sr. Secretário, através da Portaria nº 411 de 16/12/2005 (fl. 02). Não tendo apresentado a prestação de contas correspondente, o Município de Malhada de Pedras descumpriu a Cláusula Segunda, alínea “d”, do referido convênio.

Os autos foram encaminhados para análise e instrução junto à Quinta Coordenadoria de Controle Externo (5ª CCE), que sugeriu as notificações do Sr. Ramon dos Santos para que se pronunciasse acerca da ausência da prestação de contas e da SEDES (antiga SETRAS) para que esclarecesse sobre a existência ou não de termo aditivo ao Convênio, tendo em vista que, de acordo

com as ordens de pagamento acostadas nos autos nas fls. 16/17, os recursos teriam sido repassados após o seu termo final (fls. 48/49).

Devidamente notificado, o Sr. Ramon dos Santos manifestou-se às fls. 56/58, aduzindo que o objeto foi executado e o benefício social, alcançado. Complementou que, na Prefeitura Municipal de Malhada de Pedras, encontram-se os documentos referentes à prestação de contas em tela, aos quais lhe foi negado acesso.

A SEDES, antiga Secretaria do Trabalho e Ação Social, requereu, à fl. 64, prorrogação por mais 30 (trinta) dias do prazo para atendimento à notificação, o que foi deferido à fl. 66. Apesar da prorrogação concedida, não houve resposta à notificação, conforme despacho de fl. 70.

À fl. 78 fora determinada nova notificação e, não havendo manifestação da SEDES, ordenou-se diligência externa visando ao seu cumprimento (fl. 81).

Em atendimento à diligência externa, a SEDES informou, à fl. 118, que não houve aditativação ao Convênio nº 118/200 e que os extratos das ordens bancárias 8510 e 5819 (fls. 16/17) foram equivocadamente acostados ao Processo de Tomada de Contas, pois se referem ao Convênio 122/2001, como se verifica nas planilhas de fls. 84/117 do Programa de Apoio a Crianças em Creches - PAC - 2001.

À fl. 122, este Ministério Público de Contas sugeriu o retorno dos autos à Unidade Técnica, que, em manifestação conclusiva, às fls. 131/133, sugeriu a desaprovação da presente prestação de contas, condenando o responsável pela Prefeitura à devolução do montante de R\$ 20.424,00, correspondente aos recursos repassados, com base na alínea "a", do inciso III, do art. 123 do Regimento Interno do Tribunal.

Em seguida, os autos retornaram a este Órgão Ministerial, que, por meio do parecer de fls. 137/138, opinou pela conversão do feito em diligência externa junto à Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate a Pobreza - SEDES, para que: **a)** fossem fornecidas as ordens de pagamentos dos recursos transferidos ao Município de Malhada de Pedras, por força do convênio nº118/2000; e **b)** fosse apresentado o parecer técnico, relativo ao monitoramento realizado pelo Órgão repassador dos recursos, nos termos pactuados na Cláusula Segunda, alíneas "c" e "d", do citado instrumento.

À fl. 141 fora determinada a notificação do responsável pela Diretoria Geral da SEDES para atender a diligência externa sugerida pelo Ministério Público de Contas. A SEDES requereu dilação do prazo em mais 30 (trinta) dias, o que foi deferido à fl. 149, sem, contudo, ter sido apresentada resposta.

Com o retorno dos autos a este *parquet*, sugeriu-se novamente a conversão do feito em diligência externa junto à SEDES, para que fossem apresentadas as informações já solicitadas, conforme fls. 154/157.

Em seguida, em 27/08/2014, notificou-se o Secretário da SEDES, Sr. Paulo César Lisboa Cerqueira, para atender à diligência externa sugerida pelo Ministério Público de Contas. Contudo, findado o prazo, a SEDES ficou-se silente quanto à solicitação de documentos e informações.

Renovada a notificação em 20/10/2014, por via editalícia, o Diretor Geral da SEDES, Sr. Emilson Piau, encaminhou o Ofício DG nº 077/2014, de fl. 165, com a relação de pagamentos realizados pela SEDES à Prefeitura Municipal de Malhada de Pedras entre os anos de 2000 e 2001, bem como ordens de pagamento relativas aos anos de 2002 a 2004.

Após, os autos retornaram ao Ministério Público de Contas em 27/11/2014.

Relatado, passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, verifica-se nos autos que o ex-gestor do município de Malhada de Pedras, o Sr. Ramon dos Santos, não prestou contas acerca da aplicação de recursos do convênio em comento, que teve a sua vigência encerrada em 30/12/2000.

Com efeito, a Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Esporte – SETRAS, não tendo recebido as contas relativas ao ajuste firmado com o Município de Malhada de Pedras, constituiu Comissão de Tomada de Contas, cujo relatório final se encontra às fls. 38/41.

Contudo, antes de adentrar o mérito da presente tomada de contas, com a apuração da regularidade do atendimento ao objeto pactuado no convênio, é preciso avaliar se o descumprimento do dever de prestar contas, pelo conveniente, ostenta gravidade suficiente a conduzir, por si só, à emissão de juízo reprovativo das contas tomadas.

INEXISTÊNCIA DE NORMA EXPRESSA ESTABELECIDO, COMO CONSEQUÊNCIA JURÍDICA DA OMISSÃO AO DEVER DE PRESTAR CONTAS, A EMISSÃO DE JUÍZO REPROVATIVO DAS CONTAS TOMADAS. DEVER DE COERÊNCIA DO ORDENAMENTO JURÍDICO.

De início, deve-se registrar que não há, **na legislação aplicável aos processos de contas**

que tramitam no Tribunal de Contas do Estado da Bahia, qualquer norma que estabeleça, como consequência jurídica da omissão ao dever de prestar contas, a desaprovação das contas tomadas.

Inexistindo um dispositivo expresso que aponte, peremptoriamente, que a omissão ao dever de prestar contas enseje a desaprovação das contas tomadas, convém analisar o ordenamento jurídico pátrio em busca da avaliação de como essa conduta omissiva é tratada em outros ramos do Direito, para, a partir daí, estabelecer o liame entre a inobservância do dever de prestar contas e a emissão de juízo reprovativo.

É preciso salientar, oportunamente, que a divisão do Direito em ramos ou disciplinas tem caráter meramente didático/acadêmico, visando, exclusivamente, a facilitar o estudo e a compreensão dos diferentes institutos que compõem a ciência jurídica.

Essa “repartição” do Direito por matérias (Direito Civil, Direito Penal, Direito Administrativo, etc.), portanto, não tem o condão de obstaculizar a necessária conexão que deve existir entre todas as normas de um ordenamento jurídico.

Como bem pontuou o saudoso professor Norberto Bobbio,

“Para que se possa falar de uma ordem, é necessário que os entes que a constituem não estejam somente em relacionamento com o todo, mas também num relacionamento de coerência entre si. Quando nos perguntamos se um ordenamento jurídico constitui um sistema, nos perguntamos se as normas que o compõem estão num relacionamento de coerência entre si, e em que condições é possível essa relação”¹

Sendo assim, a despeito da ausência de disposição legal expressa que indique, no âmbito do processo de contas, os efeitos da omissão ao dever de informar os atos de gestão de recursos públicos, é possível encontrar a solução para esse problema na busca por disposições constitucionais/legais de variadas disciplinas jurídicas que abordem o dever de prestar contas.

A partir da análise desses dispositivos, será possível tratar, com segurança, as implicações que a omissão à imposição legal de prestar contas deve acarretar no âmbito do processo de contas.

NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS QUE ABORDAM O DEVER DE PRESTAR CONTAS. CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS GRAVOSAS DA CONDUTA OMISSIVA DO GESTOR DE BENS E RECURSOS PÚBLICOS.

A **Constituição Federal**, em diversas passagens, bem demonstra a importância que o ato

¹ BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. Apresentação Tércio Sampaio Ferraz Júnior; trad. Maria Celeste C. J. Santos. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 6ª ed., 1995, 71.

de prestar contas assume no sistema jurídico-constitucional vigente. Em homenagem ao princípio republicano, insculpido no seu **art. 1º, parágrafo único, a Lei Maior dispõe, no art. 70:**

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

De modo absolutamente louvável, a **Constituição do Estado da Bahia**, além de repetir, no seu art. 89, *caput* e parágrafo único, os dispositivos acima transcritos, elencou, **entre os princípios fundamentais** a serem observados pelo Estado, a *prestação de contas da administração pública direta e indireta* (art. 2º, VIII).

É evidente, portanto, que a inobservância da obrigação legal de informar os atos de gestão dos recursos públicos é, antes de tudo, violação a um imperativo constitucional, afronta a princípio fundamental do Estado da Bahia, o que faz recair, sobre a omissão ao dever de prestar contas, um grau de reprovação especialmente elevado.

Em outros dispositivos, a Constituição Federal realça a importância do dever de prestar contas, em especial quando, no artigo 34, inciso VII, alínea "d", **ao tratar dos princípios constitucionais sensíveis**, dispõe:

*Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
(...)
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
(...)
d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.*

No mesmo sentido, o art. 35, que cuida das hipóteses de intervenção dos Estados nos Municípios, assinala, no inciso II:

*Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:
(...)
II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;*

Os princípios constitucionais sensíveis são aqueles cuja violação pode ensejar, a partir de representação ajuizada pelo Ministério Público e julgada procedente pelo Poder Judiciário, a requisição, ao chefe do Poder Executivo, para que seja decretada a intervenção.

Nas palavras de Alexandre de Moraes,

“São denominados princípios sensíveis constitucionais, pois sua inobservância pelos Estados-membros ou Distrito Federal no exercício de suas competências legislativas, administrativas e tributárias pode acarretar a sanção politicamente mais grave existente em um Estado Federal, a intervenção na autonomia política.”²

No âmbito federal, a partir da constatação de violação a algum princípio sensível, o Procurador-Geral da República pode ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva, cuja declaração de procedência pelo Supremo Tribunal Federal obrigará o Presidente da República a decretar a intervenção federal, suspendendo, em parte e conforme os termos do decreto de intervenção, a autonomia do Estado-membro acionado.

No âmbito estadual, o controle de constitucionalidade é instaurado a partir de ação ajuizada pelo Procurador Geral de Justiça, perante o Tribunal de Justiça local. Sendo julgada procedente a ação, o TJ requisitará a intervenção ao Governador do Estado para que decrete a intervenção estadual no município requerido, conforme as condições dispostas no decreto editado.

Como se observa, a intervenção é medida extrema no âmbito de um estado federado, a conjugar esforços e atuações de órgãos e poderes distintos, o que só reforça a excepcionalidade de sua decretação e a gravidade dos atos que fazem instaurar essa espécie *sui generis* de controle de constitucionalidade.

Embora os dispositivos acima elencados tratem apenas das contas anuais que devem ser prestadas pelos gestores públicos da Administração Direta e Indireta, fica caracterizada a relevância da prestação de contas como desdobramento do princípio republicano, que impõe, na forma do art. 70, parágrafo único, da CF, antes citado, o dever de prestar contas.

Na mesma senda, a legislação infraconstitucional é repleta de disposições que disciplinam as consequências do ato de não prestar contas, sempre estabelecendo sanções gravosas para a omissão verificada.

A Lei nº 1.079/50, por exemplo, que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República e de outras autoridades nela indicadas, afirma, no seu art. 9º, 2:

*Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:
(...)
2 – não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;*

² MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 695.

O art. 2º desse mesmo diploma normativo confere a exata dimensão dos atos nele tipificados, quando afirma:

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública.

Novamente, é possível constatar a gravidade que o ordenamento jurídico atribui à omissão ao dever de prestar contas, quando autoriza a instauração de processo de *impeachment* contra a autoridade que descumpra o dever constitucional de informar os atos de gestão dos recursos públicos a ela confiados.

O Decreto-Lei nº 201/67, que tipifica os crimes de responsabilidade dos prefeitos, seguindo a tradição inaugurada pela Lei nº 1.079/50, aponta, no seu art. 1º, VI e VII:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal (sic), sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

(...)

VI - deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos;

VII - Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;

A consequência jurídica da prática dos delitos acima apontados é trazida pelos §§1º e 2º do art. 1º:

Art. 1º (...)

§1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.

§ 2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

Em relação aos crimes de responsabilidade dos prefeitos, a situação é ainda mais gravosa porque a tipicidade da conduta fica caracterizada não somente nos casos de omissão ao dever de prestar as contas anuais a que todos os chefes de executivo estão obrigados, o que faz incidir o inciso VI, do art. 1º, acima transcrito.

É que, conforme o inciso VII, do art. 1º, do Decreto Lei nº 201/67, retromencionado, também constitui crime de responsabilidade deixar de prestar contas ao órgão competente da aplicação de

recursos recebidos a qualquer título, **ai incluídas, por certo, as transferências voluntárias que se perfazem por meio de convênios.**

Como se não bastassem as regras já apontadas, a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92, no seu art. 11, ao tratar dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, afirma:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

No art. 12, III, da Lei nº 8.429/92, é estabelecido o rol de penalidades a que está submetido o agente público que deixar de prestar contas:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

(...)

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Reitere-se, porque necessário, que, em conformidade com as disposições antes apresentadas, a omissão ao dever de prestar contas pode acarretar: a) a supressão temporária da autonomia de ente federativo (Estado, Distrito Federal e municípios); b) a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer função pública do Presidente da República, do Governador de Estado e de outras autoridades que se submetem à Lei nº 1.079/50; c) a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer cargo ou função pública do prefeito; d) perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Diante do cenário normativo apresentado, não há como sustentar, sem incorrer em flagrante equívoco hermenêutico, que a omissão ao dever de prestar contas, que configura hipótese de intervenção federal/estadual (artigos 34 e 35, da Constituição Federal), crime de responsabilidade (Lei nº 1.079/50 e Decreto-Lei nº 201/67) e ato de improbidade administrativa (art. 11, VI, da Lei nº

8.429/92), não acarrete a emissão de juízo reprovativo das contas tomadas.

Dito de outro modo, é inadmissível pretender que o descumprimento do dever de prestar contas seja situação ensejadora de intervenção federal/estadual, crime de responsabilidade e ato de improbidade administrativa, nos moldes das disposições constitucionais e legais retrocitadas, e, ao mesmo tempo, não seja qualificado como hipótese de desaprovação no julgamento da tomada de contas por esta Corte.

Nessa linha de inteligência, sustentamos que a inobservância do dever de prestar contas, em conformidade com a estatura constitucional que a Carta Maior, a Constituição Estadual e a legislação infraconstitucional lhe reservam, deve conduzir à desaprovação das contas do gestor público omissor, independentemente da configuração de dano ao erário, que é pressuposto da imputação de responsabilidade financeira, e da possibilidade de aplicação de penalidade pecuniária em face do enquadramento no art. 35, da Lei Complementar Estadual nº 005/91 (Lei Orgânica do TCE).

REGIMENTO INTERNO DO TCU. PREVISÃO DA IRREGULARIDADE DAS CONTAS NOS CASOS DE OMISSÃO AO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CARACTERIZAÇÃO DE GRAVE INFRAÇÃO A NORMA LEGAL DE NATUREZA FINANCEIRA. INJUSTIFICADO DANO AO ERÁRIO. ART. 122, III, "A" E "C", DO REGIMENTO INTERNO DO TCE/BA.

Apenas a título de observação, registre-se que o Tribunal de Contas da União, no seu Regimento Interno, prevê expressamente:

Art. 209. O Tribunal julgará as contas irregulares quando evidenciada qualquer das seguintes ocorrências:

I—omissão no dever de prestar contas;

II—prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

III—dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

IV—desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Com base nesse inciso I, do art. 209, o Tribunal de Contas da União tem reiteradamente julgado irregulares as contas de gestores que se omitem ou, até mesmo, atrasam o cumprimento do dever de prestar contas. É o que se observa nos arestos abaixo transcritos:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. COMPROVAÇÃO DA REGULAR UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. IRREGULARIDADE. NEGADO PROVIMENTO. A omissão, com a posterior prestação intempestiva das contas, pode elidir o débito, no caso de comprovada aplicação regular dos recursos, mas, nos termos do Regimento Interno/TCU, não sana a irregularidade inicial do gestor e determina o julgamento das contas pela irregularidade, com eventual aplicação de multa. (TCU, 1ª Câmara, no Acórdão 560/2008, Rel. Ministro Augusto Nardes, publicado no DOU de 07/03/2008).

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS QUE COMPROVAM A REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS. AFASTAMENTO DO DÉBITO. NÃO DESCARACTERIZAÇÃO DA OMISSÃO INICIAL NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DO PREFEITO SUCESSOR. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DO ANTECESSOR E MULTA. 1. A apresentação intempestiva de documentação comprovando a boa e regular aplicação dos recursos financeiros recebidos da União elide o débito, mas não afasta a omissão inicial do gestor, ensejando a irregularidade das contas com a aplicação de multa ao responsável. 2. A coresponsabilidade do sucessor nos termos da Súmula TCU n. 230, em regra, só ocorre nos casos em que o prazo para prestação de contas dos recursos recebidos por seu antecessor adentrar o interregno temporal de sua gestão. (TCU, 1ª Câmara, no Acórdão 7402/2011, Rel. Ministro Marcos Bemquerer, julgado na sessão de 30/08/2011).

O Regimento Interno do Tribunal de Contas da Bahia, por outro lado, assinala:

Art. 122. O Tribunal de Contas julgará quite, em crédito ou em débito o responsável por prestação ou tomada de contas, podendo ainda, a seu critério, de relação às contas:

(...)

III – desaprovar, quando configuradas, quaisquer das seguintes ocorrências:
a) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial ou de licitação;
b) culposa aplicação antieconômica de recursos públicos;
c) injustificado dano ao erário ou ao patrimônio público;
d) desfalque, desvio de dinheiro, bens e valores públicos;

Embora não haja, no Regimento Interno do TCE/BA, menção expressa à omissão no dever de prestar contas como hipótese de desaprovação, é possível enquadrar essa irregularidade na alínea "a", do inciso III, do art. 122, que penaliza a grave infração à norma legal de natureza financeira.

Com efeito, o dever de prestar contas é uma das etapas do ciclo financeiro da gestão de recursos públicos, com o que a inobservância dessa regra constitui, pelas razões antes expostas, irregularidade grave apta a atrair, na forma regimental, o juízo reprovativo das contas tomadas.

Igualmente, é necessário destacar que a omissão ao dever de prestar contas faz surgir, na forma do art. 11, §3º, da Lei Complementar Estadual nº 005/91, o dever de tomar contas, o que traz, como consequência inarredável, a movimentação da máquina administrativa em busca das informações que o gestor dos recursos públicos deixou de apresentar.

Essa atuação administrativa implica gastos com material de expediente, com alocação de recursos humanos e, eventualmente, com diárias e passagens dos servidores designados para compor a Comissão de Tomada de Contas Especial, o que, ainda que de modo indireto, permite afirmar que a omissão ao dever de prestar contas causa injustificado dano ao erário, autorizando, sob essa

perspectiva, o enquadramento da falta em apreço também na alínea “c”, do inciso III, do art. 122, do Regimento Interno deste TCE.

Aliás, adotar entendimento diverso, no sentido de que a ausência de previsão regimental inviabilizaria a desaprovação das contas do gestor que se omite em comprovar a regular aplicação dos recursos públicos, implicaria, numa indevida inversão de perspectiva, a interpretação da Constituição à luz do Regimento Interno do TCE/BA, o que não se pode admitir.

Em outros termos, a falta de previsão regimental expressa quanto à desaprovação das contas do gestor omissivo não tem o condão de afastar a irregularidade das contas tomadas, eis que a gravidade do ato omissivo decorre diretamente da legislação constitucional e infraconstitucional, impondo, portanto, a emissão de juízo reprovativo.

Sintetizando tudo quanto até aqui exposto, seja pela gravidade que a omissão ao dever de prestar contas encerra, na forma das disposições constitucionais e infraconstitucionais acima transcritas, seja, ainda, pela previsão regimental de desaprovação das contas em face de grave infração a norma de natureza financeira e de injustificado dano ao erário, o ato de não prestar contas deve conduzir à reprovação das contas tomadas.

DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS DO GESTOR. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, “G”, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90.

Conforme se constatou ao longo da fundamentação, o ato de não prestar contas é considerado, pelo ordenamento jurídico pátrio, grave o suficiente para ensejar: a) a supressão temporária da autonomia de ente federativo (Estado, Distrito Federal e municípios); b) a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer função pública do Presidente da República, do Governador de Estado e de outras autoridades que se submetem à Lei nº 1.079/50; c) a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer cargo ou função pública do prefeito; d) perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos; e) a desaprovação das contas do gestor omissivo.

No caso dos autos, o ex-gestor do Município de Malhada de Pedras deixou de prestar contas dos recursos recebidos por meio de convênio firmado com Secretaria Estadual, sem que houvesse sido apresentada qualquer justificativa plausível para a omissão verificada.

O convênio em comento teve a sua vigência finalizada em 30/12/2000, tendo o ex-gestor permanecido à frente da Prefeitura até o dia 31 de dezembro de 2004, data em que se encerrou o seu mandato, sem que houvesse encaminhado a prestação de contas correspondente à Secretaria.

Saliente-se que a omissão perdurou mesmo após a instauração de Tomada de Contas Especial e o seu encaminhamento a esta Corte, o que ocorreu em 06/02/2006.

Trata-se, portanto, de ato doloso do ex-gestor municipal, que, descumprindo um dever legalmente estabelecido, deixou de apresentar a prestação de contas do convênio entabulado, **o que configura, em tese, ato de improbidade, na forma do art. 11, VI, da Lei nº 8.429/92.**

Sendo assim, é preciso destacar o que a Lei Complementar nº 64/90, que estabelece casos de inelegibilidade, dispõe no seu art. 1º, I, "g":

Art. 1º São inelegíveis;

*I - para qualquer cargo:
(...)*

*g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por **irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa**, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;*

O Tribunal Superior Eleitoral tem jurisprudência firmada quanto à inelegibilidade decorrente da omissão ao dever de prestar contas, considerada – e não poderia ser diferente – irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, segundo se infere no julgado abaixo transcrito:

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. CONVÊNIO. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR AS CONTAS. REJEIÇÃO. INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, G, DA LC N. 64/90. PRECEDENTES. MPE. IMPUGNAÇÃO. AUSÊNCIA. SÚMULA 11/TSE. AGRAVO REGIMENTAL DO CANDIDATO E DA COLIGAÇÃO DESPROVIDO. AGRAVO REGIMENTAL DO MPE NÃO CONHECIDO.

1.A omissão do dever de prestar contas, nos termos do art. 11, VI, da Lei n. 8429/92, atrai a incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC n. 64/90. Precedentes (Recurso Especial Eleitoral n. 2437/AM, rel. o Ministro Dias Toffoli, PSESS de 29.11.2012).

2. A aplicação de multa apenas ao mandatário sucessor não afasta a responsabilidade do seu antecessor quanto ao não cumprimento do dever de prestar contas, sobretudo se estas se referem a convênio celebrado e implementado na sua gestão, como expressamente anotado pela Corte de Contas, em decisão transcrita no acórdão do TRE.

3. A ausência de impugnação na origem, mesmo em se tratando do MPE, faz incidir a Súmula n. 11/TSE, por não se tratar de matéria constitucional.

4. Agravo regimental do candidato e outra não provido e do MPE não conhecido. [...] (Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 640-60.2012.6.26.0386, Pirapora do Bom Jesus/SP, relatora Ministra Luciana Lóssio, julgado em 30.4.2013, publicado no DJE 114, em 19.6.2013, pág. 99)

A omissão dolosa ao dever de prestar contas, portanto, é também hipótese de inelegibilidade, conforme assegura o art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/90, o que só reforça a gravidade do ato do ex-gestor do município de Malhada de Pedras.

IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE. NÃO COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS PELA SETRAS.

O Convênio nº 049/2004 foi firmado entre a Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETRAS e o Município de Malhada de Pedras, visando à execução dos Serviços Assistenciais de Ação Continuada / Apoio a Crianças em creche, beneficiando 100 crianças carentes.

Consoante informação prestada pela SEDES (antiga SETRAS) no Ofício DG nº 077/2014, de fl. 165, constata-se que no ano de 2000 foram efetivamente realizados 5 (cinco) repasses relativos ao convênio em comento à Prefeitura Municipal de Malhada de Pedras, identificados pelos números 3134, 5152, 6156, 7349, 16966, totalizando o valor de R\$20.424,00 (vinte mil, quatrocentos e vinte e quatro reais).

Conforme já relatado, em observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Magna Carta de 1988), oportunizou-se ao Sr. Ramon dos Santos que fizesse nos autos prova da regular aplicação dos recursos repassados pela SETRAS, por força do convênio em baila.

Contudo, em sua manifestação o ex-prefeito não foi capaz de comprovar a regular e efetiva execução dos recursos repassados, nem o alcance do objeto do convênio pactuado, tampouco apresentou justificativas capazes de afastar a sua responsabilidade sobre as irregularidades destacadas.

Como anteriormente esposado, a não apresentação da prestação de contas do convênio, por si só, enseja o juízo reprovativo destas contas.

Além disso, tem-se que o responsável, o Sr. Ramon dos Santos, não se desincumbiu do ônus de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos no valor de R\$ 20.424,00 (vinte mil, quatrocentos e vinte e quatro reais) para realização da política pública de acordo com o objeto do convênio.

Assim sendo, afigura-se imperativa a desaprovação das contas do convênio com a imputação de débito ao gestor no montante apurado. É o que se depreende da norma geral contida no art. 24 da Lei Orgânica do TCE-BA. Senão, vejamos:

Art. 24 - *O Tribunal de Contas julgará quite, em crédito ou em débito o responsável, podendo, ainda, em relação às contas dos administradores ou ordenadores de despesas, a seu critério e segundo a natureza das irregularidades:*

I - aprovar, fazendo observações, recomendações ou ressalvas, quando for o caso, podendo, também, aplicar multa, na forma do art. 35 desta Lei;

II - desaprovar, podendo aplicar multa, na forma do art. 35 desta Lei;

*III - **desaprovar, com imputação de débito**, que poderá ser cumulado com a medida prevista no art. 34 desta Lei (**grifo nosso**)*

Ressalte-se, todavia, que houve a prescrição da pretensão punitiva de aplicação da multa dos arts. 24, III, e 34 da Lei Complementar Estadual n. 005/91 ao ex-prefeito, em razão do que dispõe o Verbete nº 17 do TCE, tendo em vista o transcurso do prazo prescricional de 05 (cinco) anos ocorrido entre a data em que o gestor do município incorreu na ilegalidade pela omissão na prestação de contas, 30 de janeiro de 2001, e a data da primeira manifestação da 5ª CCE acerca da tomada de contas, em 22 de outubro de 2007.

Por fim, convém seja oficiado o *parquet* estadual, para apurar a prática de ato de improbidade administrativa e crime de responsabilidade pelo Sr. Ramon dos Santos, ex-prefeito de Malhada de Pedras, em face da omissão ao dever de prestar contas do convênio em análise.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando o lastro probatório carreado aos autos e o pronunciamento conclusivo emanado da Primeira Coordenadoria de Controle Externo (1ª CCE), **OPINA** o Ministério Público de Contas:

a) pela **desaprovação** das contas do Sr. Ramon dos Santos, referentes ao convênio ora analisado, na forma do art. 122, inciso III, alíneas “a” e “c”, do Regimento Interno desta E. Corte, tendo em vista a omissão dolosa ao dever constitucional de prestar contas, o que configura ato de improbidade administrativa, para efeito de inelegibilidade (art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/90);

b) pela **imputação de débito** ao **Sr. Ramon dos Santos**, ex-prefeito do Município de Malhada de Pedras, no montante de R\$ 20.424,00 (vinte mil, quatrocentos e vinte e quatro reais), com correção monetária e juros de mora

incidentes a partir de 31/12/2000, primeiro dia posterior à data em que se encerrou a vigência do termo, em virtude de não ter comprovado a aplicação dos recursos públicos repassados para a execução do multicitado convênio;

c) pela remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para apuração da prática de atos de improbidade administrativa e de crime de responsabilidade.

É o parecer.

Salvador, 22 de abril de 2015.

ANTÔNIO TARCISO SOUZA DE CARVALHO
Procurador do Ministério Público de Contas