



**RELATÓRIO Nº 988/2021 - GCCR.**

1. Tratam os presentes autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada no âmbito da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB), em cumprimento à determinação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás contida no Acórdão nº 4.077/2016 (autos nº 201000047003355), tendo como objeto o presumido dano ao erário estadual decorrente da omissão no dever de prestar contas dos recursos referentes ao Convênio nº 573/2005, celebrado entre a AGEHAB e a Prefeitura Municipal de Sanclerlândia.

2. Em sua conclusão, emitida em 02/05/2017, a Comissão de Tomada de Contas Especial da AGEHAB (Evento 2, p. 62-75) arrematou: "Diante do exposto e com base nos documentos anteriormente citados, constante deste processo, entende essa Comissão de Tomada de Contas Especial da Agência Goiana da Habitação S.A., que no convênio 573/05 não houveram danos ao erário, portanto o nosso parecer é no sentido de que seja arquivado este processo."

3. Os autos inicialmente ingressaram nesta Corte pendentes do relatório e certificado de auditoria da CGE, ao que foi aberta diligência para sanear tal falha (Evento 2, p. 103 ao Evento 5). Juntada a documentação e avaliados os autos, a Unidade Técnica pugnou pela citação do Sr. Itamar Leão do Amaral, representante do Município de Sanclerlândia na celebração do Convênio nº 573/2005, para, em garantia ao contraditório e à ampla defesa, apresentar suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida.

4. Antes da citação do responsável apontado pela Unidade Técnica, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas (Evento 11), que reforçou a ausência da prestação de contas dos recursos recebidos mediante convênio, bem como o seu uso em finalidade distinta da avença. Ademais, reconheceu as prescrições das pretensões punitiva e ressarcitória da Corte, agregando que mesmo assim tais contas podem ser julgadas irregulares, com a consequente informação ao Ministério Público do Estado para avaliar a possibilidade de ajuizamento de ação de improbidade administrativa. Em que pese o adiantar do mérito, se aliou ao entendimento da Unidade Técnica e propôs a citação do responsável elencado.

5. Em virtude da devida citação (Eventos 26-28), o Sr. Itamar Leão do Amaral, tempestivamente e por intermédio de advogado constituído, apresentou suas alegações de defesa (ev. 29) aduzindo:

a) a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, sob a alegação de que transcorreu mais de 15 anos desde a celebração do Convênio nº 573/2005 até a data da citação pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, o que dificulta o exercício da ampla defesa, diante da dificuldade em localizar documentos que respaldem sua defesa;



b) que não exerceu o cargo de prefeito no ano de 2013, data em que o imóvel foi doado à empresa ANGELA LGDAS FARIA - ME, razão pela qual a imputação do débito não pode recair sobre o requerido;

c) que a comissão de visita técnica apresentou relatório afirmando que não houve dano ao erário, bem como reconheceu que os cheques comunitários referentes ao Convênio 573/05 foram totalmente destinados ao objeto do convênio e que os mesmos foram executados na sua íntegra;

d) que o Convênio nº 573/05 destinou apenas a metade dos recursos (R\$ 20.000,00) para a construção do galpão, sendo concluído com recursos do município e que se encontra gerando emprego e renda para o município;

e) que o Tribunal de Contas do Município, através de representação encaminhada pelo Tribunal de Contas do Estado, julgou regulares as contas de responsabilidade do senhor Itamar Leão do Amaral e que o Acórdão nº 05273/2019 TCM-GO refere-se aos mesmos fatos apurados nesta tomada de contas de especial, tratando-se de coisa julgada.

6. Ouvida, a unidade técnica expressou entendimento conclusivo no sentido de que as contas sejam julgadas irregulares, com a conseqüente imputação de débito ao senhor Itamar Leão do Amaral (Evento 32). Ato seguinte, o MPC (Evento 34) ratificou os termos do Parecer nº 603/2020 - GPMC.

7. Por fim, a Auditoria competente se manifestou pelo arquivamento dos autos, em razão da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória desta Corte de Contas, sugerindo, por outro lado, o envio de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual (Evento 35).

8. É o relatório. Passo ao **VOTO**.

9. Inicialmente, cumpre assentar que ao Tribunal de Contas, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, compete determinar a instauração e julgar Tomada de Contas Especial, nos termos preconizados nos arts. 62 a 65, da Lei estadual nº 16.168/2007 (LOTCE), bem como nos arts. 2º, inciso XX e 197 e seguintes, do seu Regimento.

10. Quanto ao deslinde apropriado do caso em análise, reputo ser primordial a fixação de premissas conceituais e jurisprudenciais que balizam a temática em voga. Para tanto, inauguro com a distinção entre o desvio de finalidade e o desvio de objeto no contexto dos convênios, bem como suas respectivas conseqüências de acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU.

11. Na lição de Ubiratan Aguiar<sup>1</sup> (*et al*, 2008):

---

<sup>1</sup> AGUIAR, Ubiratan *et al*. Convênios e tomadas de contas especiais



Conceitualmente, é importante esclarecer que o **desvio de objeto se encontra caracterizado quando o conveniente executa ações outras que não aquelas previstas no termo de convênio, respeitando, contudo, a área para a qual os recursos se destinavam.** Assim, por exemplo, ao invés de construir uma nova escola (prevista no termo de convênio), o gestor realiza a reforma de uma outra, já existente. Ainda no campo dos exemplos, ao invés de o gestor asfaltar a rua indicada no convênio, asfalta outra.

Embora o desvio de objeto represente irregularidade, uma vez que toda e qualquer alteração somente pode ser efetuada após a assinatura de Termo Aditivo, o TCU tem, na maioria das vezes, relevado o procedimento, desde que as justificativas do gestor demonstrem a motivação comprovando o interesse público da alteração realizada, bem assim o nexos causal entre o objeto efetivamente realizado e os recursos recebidos.

(...)

Por outro lado, quando na execução das ações o gestor, além de não obedecer ao objeto pactuado, modificar a destinação das áreas para as quais os recursos haviam sido transferidos, tem-se caracterizado o desvio de finalidade. Essa prática caracteriza-se como irregularidade grave, uma vez que subverte os propósitos maiores do Governo Federal quando do repasse daqueles recursos específicos. Os recursos repassados mediante convênios devem ser vistos como componentes de políticas de governo previamente estabelecidas, que buscam solucionar problemas em áreas antes definidas como prioritárias. Exemplificando, se recursos são destinados à construção de salas de aula, sua aplicação, pelo conveniente, em ações de infraestrutura urbana, embora possa até ser importante para determinado município, remaneja verba com destino certo, representando, em última instância, transposição de crédito sem prévia autorização legislativa, o que vai contra expresso dispositivo constitucional.

12. Nota-se que nos dois casos os recursos são realmente aplicados em bens ou serviços públicos. A distinção reside no fato de que no desvio de objeto respeita-se a área para a qual os recursos se destinavam (saúde, educação, segurança pública, etc.), mas a aplicação ocorre em objeto distinto do estabelecido no convênio, enquanto que no desvio de finalidade além do objeto ser distinto, a área de aplicação dos valores também é alterada.

13. Aponta ainda o doutrinador que o objeto do convênio pode ser alterado mediante assinatura de Termo Aditivo prévio à utilização dos recursos. Todavia, o mesmo não ocorre com a finalidade da avença, visto que poderia implicar o descumprimento das leis orçamentárias e, como regra, o remanejamento de dotações orçamentárias somente acontece mediante expressa determinação legislativa.

14. Importante consignar também a repercussão de tais situações quando do julgamento de contas. Como já transcrito anteriormente, extrai-se que o desvio de objeto pode ser justificável, a depender de motivação que evidencie o interesse público e



comprove a aplicação dos recursos na exata área para a qual eles se destinavam. Por outro lado, pela própria vinculação legislativa do orçamento público, o desvio de finalidade na execução de recursos de convênios é injustificável.

15. A jurisprudência do TCU se ancora exatamente nesse sentido, conforme transcrito a seguir.

**ACÓRDÃO TCU Nº 7830/2010 - PRIMEIRA CÂMARA**

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. DESVIO DE OBJETO, NÃO DE FINALIDADE. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. Impende julgar **regulares com ressalvas** as contas de responsável que comprove a aplicação de recursos pactuados em convênio que, embora **com desvio do objeto, mas não de finalidade**, se deu na mesma natureza daquela inicialmente acertada, com benefício da comunidade.

(TCU 00698220107, Relator: VALMIR CAMPELO, Data de Julgamento: 23/11/2010)

**ACÓRDÃO TCU Nº 181/2007 - SEGUNDA CÂMARA**

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS DO FNDE. DESVIO DE FINALIDADE. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS EM BENEFÍCIO DA MUNICIPALIDADE. CONTAS IRREGULARES. 1. Julgam-se irregulares as contas, com aplicação de **multa ao responsável**, em face do desvio de finalidade no emprego de recursos transferidos ao Município. 2. Imputa-se **débito à Prefeitura** em razão da utilização dos recursos federais em benefício da Municipalidade.

(...)

Em situações dessa natureza, a jurisprudência desta Corte tem se orientado no sentido de que **a responsabilidade pelo ressarcimento dos recursos aplicados com desvio de finalidade, mas em benefício do ente público, é do Município**. (v.g. Acórdão 3340/2006-TCU-Primeira Câmara - TCU; Acórdão 2055/2005-TCU-Primeira Câmara - TCU; Acórdão 2691/2004-TCU-Primeira Câmara - TCU).

(TCU 01308220054, Relator: GUILHERME PALMEIRA, Data de Julgamento: 27/02/2007)

(grifos nossos)

16. Nesse ponto, é importante observar que, em que pese a atuação do gestor no sentido de aplicar os recursos de convênio em desvio de finalidade ser reprovável e passível de sanção, sendo tais recursos aplicados em prol do Ente convenente, a Corte de Contas da União tem vasta jurisprudência no sentido de que a responsabilidade pelo ressarcimento ao Ente concedente é do convenente e não do gestor que aplicou os recursos. É também nessa linha a lição de Aguiar (*et al*, 2008):

O desvio de finalidade constitui irregularidade grave que enseja a impugnação total da despesa, com a **condenação da entidade beneficiária à devolução das importâncias recebidas** e com a **aplicação das sanções cabíveis ao gestor** que o aplicou indevidamente. (grifo nosso)

17. Pois bem, voltando ao mérito do caso em apreço, nota-se que apesar da Comissão de Tomada de Contas Especial da AGEHAB concluir em seu relatório pela não existência de danos ao erário estadual, com o conseqüente arquivamento do processo, não foi esse o entendimento da Unidade Técnica dessa Corte, que pugnou pela irregularidade das contas, com a conseqüente imputação de débito ao senhor Itamar Leão do Amaral, gestor do Município de Sanclerlândia à época da assinatura da avença e da aplicação dos recursos.



18. O fundamento para a conclusão da Unidade Técnica foi a omissão no dever de prestar contas, bem como o desvio de finalidade dos recursos. Tais fundamentos também foram acolhidos pelo *Parquet* de Contas e pela Auditoria, ainda que tenham divergido quanto ao encaminhamento proposto pela Unidade Técnica.

19. Com efeito, o fato de não constar dos autos a devida prestação de contas do Convênio nº 573/2005 leva à conclusão que o gestor foi omissos quanto à sua obrigação. Mesmo citado pela Comissão de TCE, para que apresentasse a prestação de contas, o Sr. Itamar Leão não o fez, limitando-se a apresentar alegações desprovidas de documentos probantes (Evento 2, p. 55-56). Dado o contexto, é de se concluir que a conduta do gestor se enquadra no art. 74, inc. I, da LOTCE, o que tornam irregulares as presentes contas.

20. O art. 75 da LOTCE dispõe que, no contexto de contas irregulares, a omissão é passível de sanção e imputação de débito por parte desta Corte. Todavia, necessário se faz, como bem aventado pelo Ministério Público de Contas e Auditoria, avaliar ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

21. Nesse ponto, conforme exposto pelo *Parquet*, a leitura dos documentos que instruem os autos demonstra que os fatos que deram causa ao dano ao erário estadual ocorreram no interregno entre os anos de 2005 e 2008. Nessa trilha, verifico que a citação do responsável ocorreu apenas em 24/02/2017, pela comissão de TCE (Evento 2, p.41), e em 26/10/2020, por parte desta Corte (Evento 27).

22. Sendo assim, ante a ausência de causas suspensivas ou interruptivas da **prescrição da pretensão punitiva**, forçoso reconhecer sua ocorrência ante ao Sr. Itamar Leão do Amaral, nos termos do art. 107-A, § 1º, inc. III, da LOTCE.

23. Quanto à responsabilidade pelo débito, em função de argumentos já esboçados anteriormente, obrigo-me a pedir vênias para divergir dos posicionamentos da Unidade Técnica, MPC e Auditoria, que o atribuíram ao então gestor.

24. Explico: o Relatório da Gerência de Fiscalização de Obras do Programa Cheque Moradia (Evento 1, p. 52) esclarece que o Convênio 0573/05 se destinava à construção de centro comunitário, na Rua 03, Quadra 08, Lote 01, no Setor Vieira. Aponta ainda o relatório que, à época da vistoria, havia no local um galpão (Evento 1, p. 56-57).

25. Há nos autos comprovantes de entrega dos recursos, a Lei Municipal nº 941/2001 (Evento 2, p. 11-14), o Decreto Municipal nº 025/08 (Evento 2, p. 58) e a Certidão de averbação de doação (Evento 1, p. 22-23), que comprovam a doação do referido imóvel público à empresa Ângela Lgdas Farias- ME, além da própria declaração do então gestor, em sede de razões de justificativas confirmando e "fundamentando" a transferência, o que, *per si*, comprovam o desvio de finalidade dos recursos.



26. Nesse ponto, porém, pondero que a mesma documentação capaz de materializar a identificação da **ocorrência de desvio de finalidade** dos recursos repassados pelo Estado, perfaz, ao mesmo tempo, consectário lógico de que os recursos foram aplicados segundo o interesse da municipalidade, como fazem prova a Lei Municipal nº 941/2001, o Decreto Municipal nº 025/08 e o próprio Acórdão 05273/2019 - TCM (Evento 29, p.12-23). **Tal fato atrai para o Município a responsabilidade pelo débito**, nos termos da citada jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

27. Importa ponderar que ter-se-ia circunstância distinta caso não se lograsse êxito nos esforços para rastreamento do emprego dos recursos, hipótese que resultaria em provável imputação de débito ao gestor, na totalidade dos recursos recebidos.

28. Feitas tais considerações, faz-se também curial reconhecer a prescrição da pretensão ressarcitória perante o Município de Sanclerlândia. Como dito alhures, o convênio remonta ao período de 2005 a 2008, e não obstante a AGEHAB ter notificado extrajudicialmente o Município em 17/03/2011 (Evento 2, p. 15-20), somente em 2017 foi instaurada a presente Tomada de Contas Especial.

29. Sendo assim, os interregnos expostos atraem a questão para o tema da prescrição da pretensão ressarcitória, à luz dos novos precedentes do Supremo Tribunal Federal e da decisão do Pleno desta Corte proferida no bojo dos autos do processo nº 201900047001232, por meio do Acórdão nº 1695/2021, da Relatoria da Conselheira Carla Santillo, que trouxe mudança de entendimento quanto à matéria. Nessa linha, trago à colação os argumentos da eminente Conselheira:

Necessário considerar, também, que as discussões acerca da imprescritibilidade das ações de ressarcimento evoluíram significativamente no Supremo Tribunal Federal, a ponto de restar, a meu ver, superada a jurisprudência tradicional daquela Corte consagrada no MS 26.210/DF, em face dos julgamentos do RE 669.069, rel. min. Teori Zavascki, j. 3-2-2016, P, DJE de 28-4-2016, **Tema 666**, que fixou a tese de que "**É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.**", e RE 852.475, rel. p/ o ac. min. Edson Fachin, j. 8-8-2018, P, DJE de 25-3-2019, **Tema 897**, que consistiu na elaboração da seguinte tese: "**São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.**"

Mais recentemente temos o julgamento do RE 636.886, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 20-4-2020, P, DJE de 24-6-2020, **Tema 899**, que firmou entendimento pela prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. A tese restou fixada nos seguintes termos: "**É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.**"

(...)

Com efeito, estabeleceu o Supremo Tribunal Federal que a ressalva constitucional do art. 37, § 5º, se aplica apenas à hipótese de dano provocado por ato doloso tipificado como de improbidade, sendo prescritíveis, por consequência, todas as demais pretensões ao ressarcimento.

(...)

Depreende-se do julgado que o Supremo Tribunal Federal passou a entender que a parte final do § 5º do art. 37 da CF/88 não encerra uma regra geral de



imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, superando, assim, o entendimento anterior estabelecido no MS 26.210.

Como regra, o nosso ordenamento jurídico elegeu a prescritibilidade das pretensões como corolário dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal.

(...)

Nesse sentido, considero factível defender nesse Colegiado que a Tomada de Contas Especial não comporta exceção à regra geral de prescritibilidade, haja vista que a única hipótese de imprescritibilidade admitida atualmente pelo Supremo Tribunal Federal com fundamento no art. 37, § 5º da Constituição Federal de 1988 não é aplicável no âmbito dos Tribunais de Contas, conforme decidido no supracitado RE 636.886, de sorte que compreendo estar superado o entendimento consolidado a partir do MS 26.210/DF no sentido de ser imprescritível a Tomada de Contas Especial. (fls. 06, 11/12, do Processo n. 201900047001232)

30. Outrossim, é sabido que a jurisprudência deste Tribunal de Contas considera como termo *a quo* a data do fato para aplicar a prescrição da pretensão punitiva nos casos que envolvem Tomadas de Contas Especiais. Foi nesse sentido que o Plenário desta Corte decidiu no já mencionado Acórdão nº 1695, de 01/04/2021 (evento 14, do Processo nº 201900047001232), conforme trechos do Voto transcrito abaixo:

Este Tribunal adotou o prazo prescricional quinquenal cuja contagem inicia-se a partir das seguintes situações: a) da autuação do processo no Tribunal quando se tratar de Prestação e Tomada de Contas, e quando houver obrigação formal de envio do feito ao Tribunal, pelo jurisdicionado, em lei ou ato normativo; e b) da ocorrência do fato, nos demais casos.

No presente caso incide a hipótese contida no art. 107-A, inciso III, § 3º da Lei nº 16.168/07, cuja contagem do lustro prescricional inicia-se a partir da ocorrência do fato. Este termo inicial da prescrição (data de ocorrência do fato) tem sido aplicado no âmbito desta Corte tanto para a pretensão punitiva em processo de tomada de contas especial (Acórdãos n.ºs 165/2020, 3667/2019, 3328/2018, 1697/2018) quanto para a não instauração da tomada de contas especial na forma do REsp 1.480.350/RS (Acórdãos n.ºs 7/2017, 3359/2019, 486/2020, 1223/20, 1193/20), e até mesmo para o trancamento das contas por iliquidáveis, conforme o Acórdão 3707/20. (fls. 15, evento 13, do Processo n. 201900047001232).

31. Nessa senda, identificada a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, torna-se imperiosa a emissão de quitação ao responsável, a despeito da irregularidade das contas, uma vez restar ausente qualquer pendência do envolvido perante esta Corte, com relação ao processo em apreço. Corroborando com tal entendimento, segue julgado do TCU:

**ACÓRDÃO TCU Nº 787/2002 - PRIMEIRA CÂMARA**

Ementa: Tomada de Contas Especial. Convênio entre a Prefeitura Municipal de Buriti Alegre/GO e o extinto INDESP. Falecimento do responsável. Representante do espólio revel. Recursos aplicados no objeto. Inexistência de débito. **Ausência de prestação de contas não descaracterizada**, mesmo em razão de fato superveniente. **Contas irregulares com quitação**. Ciência ao TCM/GO e ao inventariante do espólio.

(TCU 00879320012, Relator: Guilherme Palmeira, Data de Julgamento: 19/11/2002) (grifo nosso)

32. Quanto às sugestões da Unidade Técnica, MPC e Auditoria no sentido de remeter cópia dos presentes autos ao Ministério Público do Estado, tendo em vista a possibilidade de que a ausência de prestação de contas e o desvio de finalidade ora evidenciados se configurem como atos de improbidade administrativa, nos termos do



art. 11, I e VI, da Lei Federal nº 8.429/1992, **entendo por bem acatá-las**, vez que a avaliação da eventual prescrição quanto ao tema não se encontra no rol de competências desta Corte.

33. Por último, entendo que o nome do Sr. Itamar Leão do Amaral deve ser incluído, após o trânsito em julgado da presente decisão, na lista das pessoas que tiveram suas contas julgadas irregulares por esta Corte de Contas, nos termos do artigo 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64/1990.

34. Isto porque a referida medida não está alcançada pela prescrição, uma vez que não possui caráter punitivo, conforme enunciado de jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que determinou que "a inclusão do nome do administrador público na lista de inelegíveis não configura punição. Compete à Justiça Eleitoral formular juízo de valor a respeito das irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas, decidindo se configuram ou não causa de inelegibilidade." (Acórdão 1669/2007 - Primeira Câmara, Rel. Valmir Campelo, j. em 12.06.2007).

35. Ante o exposto, presumindo legítimos todos os atos, documentos e informações constantes do processo, **VOTO**, no sentido de:

I - **julgar irregulares** as contas objeto da presente Tomada de Contas Especial, em face da omissão no dever de prestar contas do Sr. Itamar Leão do Amaral, com fundamento no art. 74, inc. I, da LOTCE;

II - **reconhecer a prescrição das pretensões punitiva** (Sr. Itamar Leão do Amaral) **e ressarcitória** (Município de Sanclerlândia), com base no art. 107-A, § 1º, inc. III da LOTCE e em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Tema 899);

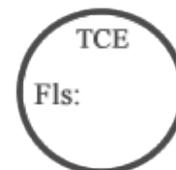
III - **dar quitação** ao Sr. Itamar Leão do Amaral em razão da prescrição da pretensão punitiva, com a consequente intimação ao mesmo do inteiro teor da presente decisão;

IV - **remeter cópia integral** dos presentes autos ao Ministério Público de Estado para o desempenho do seu mister;

V - **incluir, após o trânsito em julgado, o nome do Sr. Itamar Leão do Amaral, na lista das pessoas que tiveram suas contas julgadas irregulares** por esta Corte de Contas, nos termos do artigo 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64/1990.

**GABINETE DO CONSELHEIRO CELMAR RECH, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**, Goiânia, 26 de agosto de 2021.

**Celmar Rech**  
**Conselheiro Relator**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO CELMAR RECH**

**RELATÓRIO/VOTO Nº 988/2021 - GCCR**



Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.  
Número do Processo: 201700031000031 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:  
<http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=061631942031102981542581742781132932202561>