



ACÓRDÃO N.º 56.786

(Processo n.º 2015/51995-2)

Assunto: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO.

Recorrente: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ.

Decisão Recorrida: Acórdão n.º. 54.310, de 11/12/2014.

Proposta de Decisão: Conselheira Substituta MILENE DIAS DA CUNHA.

Formalizador da Decisão: Conselheiro LUÍS DA CUNHA TEIXEIRA (§ 3º do art. 191 do Regimento Interno).

EMENTA:

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE UTILIZAÇÃO IDEAL DOS RECURSOS REPASSADOS. APLICAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA PESSOA JURÍDICA CONVENIENTE E DO RESPONSÁVEL. PRESUNÇÃO IURIS TANTUM. ALEGAÇÕES DO RECORRENTE SATISFATÓRIAS PARA REFORMA PARCIAL DA DECISÃO. RECURSO CONHECIDO AO QUAL SE CONCEDE PROVIMENTO.

1. Recai sobre a pessoa jurídica a presunção *iuris tantum* de ter dado causa ao erário ocorrido na execução do convênio, por imposição da Lei Maior, com base no disposto no art. 70, parágrafo único, combinado com a parte final do inciso II do art. 71 da Carta Magna, emergindo, dessa forma, a responsabilidade solidária entre a pessoa física e jurídica pela devolução dos recursos que lhe foram conferidos.

Relatório da Exma. Sra. Conselheira Substituta MILENE DIAS DA CUNHA:

Processo n.º.: 2015/51995-2

Vistos, etc.

Trata o presente processo de Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas do Estado do Pará, contra o Acórdão 54.310 de 11/12/2014, proferido pelo Colegiado deste Egrégio Tribunal, que, julgou irregulares as contas do convênio n.º 018/2009, cujo objeto fora custear despesas com a realização do projeto “Cultura é Responsabilidade Social”, aquisição de materiais de armarinho, sapatos, tecidos, cola quente, locação de ônibus, serviço de som, filmagem, toldo,



tenda e palco, impondo ao responsável a devolução aos cofres públicos estaduais da importância de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) e aplicação de multa no valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais) pela devolução apontada.

O douto *Parquet* de Contas, em suas razões recursais, alega, dentre outros pontos, que a pessoa jurídica de direito privado, que se vincula ao poder público através de instrumento convencional, responde pelas obrigações avençadas, sobretudo pelo dever de comprovar a ideal aplicação dos recursos públicos a ela repassados.

Ressalta, ainda, que a pessoa jurídica destinatária dos recursos públicos só poderá se imiscuir da responsabilidade por eventuais prejuízos ao erário, caso comprove que não obteve proveito a partir da irregularidade, apontando, ainda, que tomou as medidas necessárias a fim de responsabilizar, exclusivamente, o administrador responsável pela perpetração embuste.

Afirma, também, que a interpretação conjunta dos artigos 70, parágrafo único e 71, II, da Constituição Federal, descortina com nitidez que o dever de prestar contas recai sobre qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, a quem se tenha entregue a gestão de recursos públicos, bem como a Súmula 286 do Tribunal de Contas da União que assentou a responsabilidade da pessoa jurídica destinatária de transferência voluntária de verba pública.

Por fim, requer o recebimento e processamento do presente recurso de reconsideração, dando-lhe provimento, de modo a reformar o acórdão recorrido para que se inclua o Instituto de Aprendizagem e Cultura “Luz do Amanhã” no polo passivo da demanda, promovendo sua citação, por ser solidariamente responsável pelo débito achado no Acórdão 54.310.

À fl. 04 v., o Conselheiro Relator da decisão recorrida admitiu o recurso interposto, na forma do art. 264 do RITCE/PA, sendo autuado e distribuído, mediante sorteio, à esta Relatora.

Os autos seguiram a unidade técnica, que em relatório de fls. 08-14, entende que, ao não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos que lhe foram transferidos para executar o objeto avençado, a entidade conveniente demonstra que não foi diligente no trato dos recursos públicos a ela confiados. Dessa forma, se a falta de zelo, por parte da entidade, contribuiu para o dano ao erário, ela se torna responsável pela reparação do prejuízo.

Por fim, conclui que a responsabilidade pelo dano ao erário deve recair sobre a entidade conveniente e seu dirigente, à época da celebração do convênio e, que as razões expendidas pelo recorrente são suficientes para reformar em parte a decisão recorrida, com a inclusão do Instituto de Aprendizagem e Cultural “Luz do Amanhã” na qualidade de responsável solidário pelo débito assinado no Acórdão n.º 54.310, razão pela qual sugere que, no mérito, seja dado provimento ao recurso interposto, aplicando, ainda, multa prevista no art. 242 (pelo dano ao erário) ao Instituto conveniente.

Após, fora realizada a citação, por telegrama, do Instituto de Aprendizagem e Cultural “Luz do Amanhã” às fls. 17-18, entretanto, esta se revelou infrutífera, oportunidade em que, foi efetiva a publicação por meio de edital (fl. 20) na forma do art. 211, IV do RITCE/PA.

Remetido os autos ao douto Ministério Público de Contas, este, em parecer



de fls. 32/35v., entende que a entidade convenente é responsável pela gestão administrativa e financeira dos recursos públicos transferidos, bem como por comprovar a sua correta aplicação, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, e, ainda, que, na espécie, a entidade convenente não logrou fazê-lo a contento, incidindo a presunção de ter dado causa a dano ao erário ocorrido na execução da avença.

Assim sendo, conclui no sentido de endossar integralmente a manifestação da unidade técnica e opina pelo provimento do recursos para que seja reformado parcialmente o Acórdão guerreado, a fim de que o Instituto de Aprendizagem e Cultura “Luz do Amanhã” e o Sr. José Joaquim Coelho Sejam condenados solidariamente a devolução dos recursos repassados, bem como seja aplicada a ambos a sanção prevista nos art. 62 c/c 82 e 83, inciso III, da Lei Complementar nº 81/2012 pelo dano ao erário, mantido os demais termos da decisão.

A seguir, os autos vieram conclusos.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO:

Inicialmente, conheço do presente recurso, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 263 e 267 do Regimento Interno deste Tribunal.

De pronto, em se tratando de convênio firmado com entidade de direito privado, vislumbro o cabimento de responsabilização solidária entre a pessoa jurídica convenente e os responsáveis pela aplicação dos recursos, em virtude do dano ao erário, apurado em decorrência de recursos públicos estaduais transferidos não restarem comprovadamente aplicados nos fins a que se destinavam.

É sabido que a pessoa jurídica tem existência própria, figurando como uma realidade autônoma, cuja personalidade não se confunde com a de seus administradores. Quando legalmente instituída, passa a existir como um ser de obrigações e direitos, com capacidade e patrimônio próprios.

Apesar da autonomia que dispõe, a pessoa jurídica necessita de pessoas naturais (sócios e/ou administradores) para exteriorizar a sua vontade, respondendo por todos os atos destes, desde que exercidos dentro do que foi estabelecido no ato constitutivo, conforme dispõe o art. 47 do Código Civil:

“Art. 47. Obrigam a pessoa jurídica os atos dos administradores, exercidos nos limites de seus poderes definidos no ato constitutivo”.

Assim sendo, vislumbra-se que é a própria pessoa jurídica que responderá pelas obrigações assumidas pelos seus representantes, vez que obedecido os limites dos poderes que lhe foram outorgados no ato constitutivo.

Com efeito, nos casos em que se obrigue perante terceiro, responderá por todas as consequências jurídicas decorrentes do acordo que firmou por meio de seus representantes com poderes para atuar, inclusive pelo inadimplemento, que, via de regra, são os bens da pessoa jurídica que ficam sujeitos a constrição judicial.

Necessário se faz ressaltar que essa responsabilidade da pessoa jurídica não se confunde com a responsabilidade por ato de terceiro de que trata o art. 932, II,



do Código Civil, e nesses moldes cabe mencionar o trecho do Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário, em que o Ministério Público junto ao TCU colacionou os seguintes fundamentos, que se incorporou ao voto do Relator Augusto Sherman Cavalcanti:

[...]

Diga-se que o dever de indenizar em foco não se refere à responsabilidade por ato de terceiro de que trata o art. 932, II, do Código Civil, de onde se extrai que o empregador é civilmente responsável pelos atos de seus ‘empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele’. O preceito não se aplica à situação que ora se examina porque a **responsabilidade da pessoa jurídica por ato de seu órgão de representação decorre de ato próprio, e não ato de terceiro. Ora, quando o administrador, nos limites dos poderes estatutários, veicula o querer da pessoa jurídica perante terceiros, é a própria entidade que está se obrigando.** Assim, a responsabilidade pela inobservância de algum dever para com terceiros por parte da direção da pessoa jurídica há de ser encarada como infração (contratual ou extracontratual) da entidade, agindo por meio de seus órgãos, e não por meio de pessoas que lhe estejam subordinadas, tal como os seus empregados. De todo modo, caberá à pessoa jurídica, se assim julgar conveniente, ajuizar eventuais ações regressivas contra os dirigentes (‘presentantes’) que cometeram irregularidades no exercício de suas atribuições, causando-lhe prejuízo. (grifei)

Destaca-se, também, da mesma manifestação, o fato da impossibilidade de exclusão da responsabilidade da pessoa jurídica no que tange ao ressarcimento de eventuais prejuízos ocasionados por administrador que agiu com culpa ou má-fé, *in verbis*:

Vê-se, portanto, que a culpa ou má-fé do administrador não exclui a responsabilidade civil da pessoa jurídica de ressarcir eventuais prejuízos decorrentes do exercício de suas atividades. O que não poderia ser diferente, já que **o ônus relativo à escolha de maus administradores deve ser absorvido pela entidade.** Essa é a opinião de Arnaldo Rizzardo (Direito da Empresa, 3ª Edição, Forense: Rio de Janeiro, 2009, pág. 1121), vazada nos seguintes termos:

‘Embora quem, na realidade, pratica o ato ilícito não seja a pessoa jurídica, mas o seu representante, a existência de personalidade jurídica importa em



responsabilizar as sociedades, sejam de que tipos forem, tanto na órbita contratual como na extracontratual, sendo que nesta assenta-se o fundamento inclusive na culpa revelada na escolha indevida ou imprudente de administradores ou representantes incapazes e ímprobos'.
(...) (grifei)

Assim sendo, a responsabilidade da pessoa jurídica em reparar o dano ao erário decorre da consideração de que os atos de seus administradores são atos da própria entidade, fruto da inteligência do art. 47 do Código Civil, assim como do artigo 70 c/c artigo 71 da CF/88.

Então, mesmo que, juridicamente, tenha personalidade distinta da pessoa física, a responsabilidade da pessoa jurídica diante do erário advém da conduta dos seus administradores, vez que os atos destes vinculam os deveres daquela.

Nesse passo, feita as considerações, é correto afirmar que a pessoa jurídica de direito privado, que se vincula com o poder público, mediante instrumento jurídico próprio, a exemplo do que se verifica nos convênios, responde pelos compromissos pactuados, sobretudo pelo dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos que recebeu para a consecução de atividade de interesse público. É o que se observa na obrigação assumida em termo de convênio, às fls. 03-04 do processo originário:

II – Compete ao (a) INSTITUTO DE APRENDIZAGEM E CULTURAL LUZ DO AMANHÃ.

a) Executar o pactuado na CLÁUSULA PRIMEIRA, de acordo com o Plano de Trabalho apresentado, e aplicar os recursos financeiros exclusivamente no cumprimento do seu objeto;

[...]

i) Adotar todas as medidas necessárias à correta execução deste convênio.

Nota-se, que o instituto formalmente se obriga, ao firmar o convênio, a gerir e dar conta dos recursos públicos que recebeu. Assim o é porque com a celebração do ajuste, a pessoa jurídica, independentemente de qualquer que seja seu presidente de momento, ou de qual vier a ser no futuro, compromete-se pessoalmente a comprovar, mediante prestação de contas junto à autoridade competente, a regular aplicação daqueles recursos transferidos. Responsabilidade esta que também se encontra consignada em cláusula do termo de convênio (fl. 04 do processo originário):

II – Compete ao (a) INSTITUTO DE APRENDIZAGEM E CULTURAL LUZ DO AMANHÃ.

d) prestar contas ao Tribunal de Contas do Estado, dos recursos recebidos, na forma da CLÁUSULA



SEXTA;

Com efeito, a inobservância das cláusulas consignadas em termo de convênio ensejará a responsabilização da pessoa jurídica, tendo em vista o vínculo travado por meio de seu representante, que atuou com poderes que lhe foram outorgados para tanto.

Ademais, ressalte-se, ainda, que o fato de a pessoa jurídica, signatária de convênio, per si não praticar ato algum, senão por meio de seus representantes legalmente designados, não pode ser argumento suficiente para afastar a responsabilidade à ela imputada.

Tal interpretação é dada pela leitura dos artigos 70, parágrafo único e 71, inciso II, parte final, da Constituição Federal, onde se observa que o dever de prestar contas recai sobre qualquer pessoa física e jurídica, pública ou privada, a quem se tenha entregue a gestão de recursos de natureza pública.

Nota-se que os referidos dispositivos constitucionais expressam o encargo que lhe cabe, posto que, a pessoa jurídica, ao firmar convênio com o poder público, assume por ato próprio os compromissos dele decorrentes, passando a figurar como verdadeira gestora pública.

Também, por força dos mesmos comandos constitucionais, além da obrigação de prestar contas dos recursos que lhe foram transferidos, surgirá a presunção *iuris tantum* que incide sobre todo aquele que responde pela gestão da verba pública, na hipótese de inexecução do convênio. Entendimento este adotado pelo TCU, conforme se depreende do Acórdão n.º 3782/2015-TCU-2ª Câmara:

Sob o aspecto do ordenamento Jurídico, registro que a pessoa jurídica de direito privado, ao firmar avença com o Poder Público federal, com objetivo de alcançar uma finalidade pública, assume o papel de gestora pública naquele ajuste e, em consequência, está sujeita ao cumprimento da obrigação pessoal de prestar contas ao Poder Público, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Não adimplida essa obrigação (prestar contas), **recai sobre essa pessoa jurídica a presunção iuris tantum de ter dado causa a dano ao erário ocorrido na execução do convênio**, por imposição da Lei Maior, com base no disposto no mesmo art. 70, parágrafo único, combinado com a parte final do inciso II do art. 71 da Carta Magna. (Grifei)

Evidentemente, que a mencionada presunção não possui caráter absoluto (presunção *iuris et de iure*), mas, sim, trata-se de uma presunção relativa, que admite prova em contrário (presunção *iuris tantum*): se a entidade lograr provar que não deu causa ao dano ao erário, afastada restará a sua responsabilidade, mas, se, por outro lado, não conseguir provar que não deu causa àquele dano, presumir-se-á a sua responsabilidade.

Ainda sobre a responsabilidade da pessoa jurídica, o TCU editou a Súmula



n.º 286-TCU (Acórdão 22386/2014 – Plenário – Administrativo, Relator Ministro Benjamin Zymler):

Convênio e Congêneres. Responsabilidade do convenente. Entidade de direito privado.

A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública **responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.** (grifei)

Ressalte-se, este Tribunal já adotou o mesmo posicionamento ao imputar a responsabilidade solidária entre a pessoa jurídica e a pessoa física pelo dano causado ao erário, nos casos em que restou configurada a irregularidade na aplicação dos recursos públicos, conforme Acórdãos ns.º: 56.149 de 18/10/2016; 55.869 de 28/06/2016 e; 56.150 de 18/10/2016.

Assim sendo, observa-se que o motivo que deu ensejo ao julgamento irregular das contas do convênio n.º 18/2009, com devolução total dos recursos repassados (Acórdão n.º 54.310, de 11/12/2014), refere-se ao fato de o órgão concedente (ASIPAG) ter realizado fiscalização *in loco* no Instituto de Aprendizagem e Cultural Luz do Amanhã, e ter constatado que o referido Instituto não cumpriu com o objeto do convênio, conforme consta do relatório para acompanhamento e supervisão às fls. 44-46 do processo originário (processo n.º 2010/50487-8).

Nesse passo, da análise do presente recurso, vislumbra-se que a pessoa jurídica, apesar de devidamente citada para apresentar defesa (fls. 17-20), manteve-se silente, não afastando a presunção *iuris tantum* de ter dado causa ao dano.

Dessa forma, o instituto responde pelo débito de forma solidária, pois a sua inércia nos obriga a inferir que houve desvio de finalidade, com reversão de patrimônio em benefício da própria entidade, vez que os valores repassados integraram seu caixa.

Portanto, por tudo o que foi exposto, com fundamento no art. 264, §6º, do RI/TCE, proponho que o presente recurso de reconsideração seja conhecido, para, no mérito, conceder-lhe provimento, para reformar parcialmente a decisão proferida por meio do Acórdão n.º 54.310 deste Tribunal, no sentido de incluir o Instituto de Aprendizagem e Cultura Luz do Amanhã, entidade convenente, no polo passivo da demanda, por ser solidariamente responsável pelo débito apontado.

É a proposta.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Pará, unanimemente, nos termos da proposta de decisão da Relatora, com fundamento no art. 73, inciso I, da Lei Complementar n.º 81, de 26 de abril de 2012, conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ, para, no mérito, conceder-lhe provimento parcial, para reformar parcialmente a decisão proferida por meio do Acórdão n.º 54.310 deste

Tribunal de Contas do Estado do Pará



Tribunal, no sentido de incluir o INSTITUTO DE APRENDIZAGEM E CULTURA LUZ DO AMANHÃ, entidade conveniente, CNPJ:09.426.509/0001-75, no polo passivo da demanda, por ser solidariamente responsável pelo débito apontado.

Plenário “Conselheiro Emílio Martins”, em 30 de maio de 2017.

MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA
Presidente

LUÍS DA CUNHA TEIXEIRA
Formalizador da Decisão

Presentes à sessão os Conselheiros: NELSON LUIZ TEIXEIRA CHAVES
CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JÚNIOR
ODILON INÁCIO TEIXEIRA
ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES

Procuradora do Ministério Público de Contas: Silaine Karine Vendramin.
MS/0100826