



Apelação Cível: 0122845-70.2016.8.19.0001.

Apelante: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO e CENTRO COMUNITÁRIO LIDIA DOS SANTOS.

Apelados: CENTRO COMUNITÁRIO LIDIA DOS SANTOS e MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.

Relator: Des. GUILHERME PEDROSA LOPES

Juízo de origem: 15ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital - RJ.

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. CONVÊNIO ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. GLOSAS. ÔNUS DA PROVA. PROVA PERICIAL. RECURSOS NÃO PROVIDOS.

I. CASO EM EXAME:

1. O Município do Rio de Janeiro ajuizou ação de cobrança em face de entidade conveniada, visando à restituição de valores referentes a irregularidades apuradas na prestação de contas do Convênio SMAS nº 99/2011, destinado à execução de política de assistência social.
2. A sentença julgou parcialmente procedentes os pedidos, condenando a ré ao pagamento de valor apurado em perícia judicial, acrescido de juros e correção monetária, reconhecendo sucumbência recíproca.
3. Ambas as partes interpuseram apelação. O Município pleiteou a majoração do valor da condenação, com base em cálculos administrativos. A ré sustentou a inexistência de débito, alegando ausência de comprovação de desvio de finalidade ou dano ao erário, e defendeu a improcedência da demanda.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO:

4. Há duas questões em discussão: **(i)** saber se a ausência de comprovação documental de despesas no âmbito do convênio administrativo impõe o dever de restituição dos valores glosados; e **(ii)** saber se o valor da condenação deve corresponder ao apurado em perícia judicial ou ao cálculo administrativo apresentado pelo Município.

III. RAZÕES DE DECIDIR:

5. A obrigação de prestar contas e comprovar a regular aplicação dos recursos públicos é inerente à celebração de convênios com o Poder Público, nos termos da legislação municipal e federal.





6. A ausência de documentação comprobatória suficiente para determinadas despesas caracteriza inadimplemento e impõe o dever de restituição dos valores não justificados, independentemente de demonstração de dolo ou desvio de finalidade.

7. A perícia judicial, realizada sob contraditório, analisou detalhadamente as despesas e justificativas apresentadas, reconhecendo parte dos gastos e glosando apenas aquelas despesas não comprovadas documentalmente.

8. Não se verifica erro material, omissão ou equívoco metodológico no laudo pericial que justifique sua desconsideração. O valor apurado reflete a análise técnica imparcial dos autos.

9. O magistrado não está vinculado ao parecer técnico unilateral da Administração, devendo fundamentar a valoração da prova pericial, conforme arts. 371 e 479 do CPC.

10. A execução material do objeto do convênio não exime a entidade conveniada do dever de comprovar documentalmente a aplicação dos recursos recebidos.

11. A distribuição dinâmica do ônus da prova impõe à entidade conveniada o dever de demonstrar a regularidade das despesas, por ser quem detém melhores condições de fazê-lo.

12. Não há fundamento para majoração do valor da condenação com base em cálculos administrativos, tampouco para afastar a condenação ao ressarcimento diante da ausência de comprovação documental.

IV. DISPOSITIVO E TESE:

13. Apelações conhecidas e não providas. Sentença mantida.

TESE DE JULGAMENTO: "1. A ausência de comprovação documental da aplicação de recursos públicos recebidos por meio de convênio administrativo impõe à entidade conveniada o dever de restituição dos valores glosados, independentemente de demonstração de dolo ou desvio de finalidade. 2. O valor da condenação deve corresponder ao apurado em perícia judicial realizada sob contraditório, salvo demonstração objetiva de erro material ou metodológico."

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, Art. 70; Lei nº 8.666/1993, Art. 116; CPC, Arts. 371 e 479; Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, Art. 87.





Jurisprudência relevante citada_: n/a.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados, estes autos da Apelação Cível nº. 0122845-70.2016.8.19.0001 em que figuram como apelantes **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO e CENTRO COMUNITÁRIO LIDIA DOS SANTOS** e Apelados **OS MESMOS**, **ACORDAM** os eminentes Desembargadores que compõem a Colenda Décima Câmara de Direito Público do E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por julgar o presente recurso conforme o teor da certidão de seu julgamento.

RELATÓRIO

O **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO** ajuizou Ação de Cobrança em face do **CENTRO COMUNITÁRIO LIDIA DOS SANTOS**, objetivando a procedência do pedido para quantia de R\$ 441.127,56 (quatrocentos e quarenta e um mil, cento e vinte e sete reais e cinquenta e seis centavos), relativa às irregularidades verificadas na prestação de contas da ré quanto aos repasses financeiros realizados em virtude do CONVÊNIO SMAS Nº 99/2011, cujo objeto era o atendimento a indivíduos e famílias beneficiárias da Política de Assistência Social (Cogestão dos Centros de Acolhimento de Famílias da Secretaria Municipal de Assistência Social).

Alegou, em síntese, que: **(a)** através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, celebrou com a ré o CONVÊNIO SMAS Nº 99/2011 (Doc. 2), que teve por objeto o atendimento a indivíduos e famílias beneficiárias da Política de Assistência Social (Cogestão dos Centros de Acolhimento de Família da Secretaria Municipal de Assistência Social); **(b)** o referido Convênio foi firmado em 10/05/2011, com prazo de vigência de 12 (doze) meses a partir dessa data, e previa a liberação de 12 (doze) parcelas mensais de R\$ 205.102,60 (duzentos e cinco mil, cento e dois reais e sessenta centavos), totalizando R\$ 2.461.231,20 (dois milhões, quatrocentos e sessenta e um mil, duzentos e trinta e um reais e vinte centavos), durante a execução do pacto - Convênio SMAS nº 99/2011 e certidão de sua publicação no





D.O.RIO de 12/05/2011; **(c)** o convênio inicialmente firmado foi objeto de posteriores modificações, por aditivos, conforme discriminado na inicial e datados de 13/05/2011, 08/05/2012 e 06/06/2012, tendo se encerrado em 09/08/2012; **(d)** através das prestações de contas apresentadas, diversas irregularidades foram encontradas pela Administração Municipal, tendo sido apurado e consolidado o saldo devedor de R\$ R\$365.102,79 (trezentos e sessenta e cinco mil, cento e dois reais e setenta e nove centavos) em agosto de 2012 (fechamento do convênio) como certificado na Planilha de Controle de Execução do Convênio **(e)** em 11/08/2015, a ré recebeu notificação da SMDS para pagar a quantia, atualizada até a referida data, de R\$441.127,56, com vencimento da guia para o dia 28/08/2015; **(f)** desde 28/08/2015, a ré se encontra em mora, correndo contra ela não apenas correção monetária como também juros de mora, na forma do Art. 397, CC/02.

Decisão, às fls. 104, determinando a citação da parte ré.

Contestação, às fls. 112-119, arguindo que: **(a)** o crédito alegado pelo autor inexistente; **(b)** esclarecimentos quanto às glosas, que restaram acatados pelo Município; **(c)** a regularidade da prestação de contas é condicionante à liberação de novas parcelas para execução do convênio, de modo que, se sua prestação de contas fosse irregular, não teria recebido os novos repasses. Por eventualidade, impugnou o valor pretendido na inicial, reconhecendo crédito de apenas R\$ 48.011,13 (quarenta e oito mil, onze reais e treze centavos). Requereu a compensação deste com o montante de que é credora, qual seja, R\$ 150.087,20 (cento e cinquenta mil, oitenta e sete reais e vinte centavos), reconhecida em publicação no DO de 24/07/2004. Requer a compensação deste com o montante de que é credora, qual seja, R\$ 150.087,20 (cento e cinquenta mil, oitenta e sete reais e vinte centavos), reconhecida em publicação no D.O. do dia 24/07/2004.

Laudo Pericial, às fls. 872-981, concluindo que “(...) Considerando o valor total de despesas apresentado de R\$ 1.930.867,94, subtraído do valor total repassado de R\$ 1.999.726,45, cuja diferença apurada foi de R\$ 68.858,51, somada ao valor das glosas ajustadas de R\$ 188.962,19 e, por fim, subtraindo-se do resultado o valor da dívida reconhecida pelo autor de R\$ 150.087,20, o valor total devido pelo réu ao autor é de R\$





107.733,50 (cento e sete mil, setecentos e trinta e três reais e cinquenta centavos). Eventual atualização monetária/juros deverá ser efetuada segundo os termos determinados pelo juízo em eventual sentença favorável ao autor.”

Diante da impugnação do autor ao Laudo Pericial, o *Expert* manifestou-se às fls. 1055-1057, prestando esclarecimentos em relação à correção monetária e aos juros de mora, concluindo que o saldo devedor era de R\$ 245.105,33 (duzentos e quarenta e cinco mil, cento e cinco reais e trinta e três centavos).

Novos esclarecimentos do Sr. Perito, às fls. 1128-1134, concluindo o seguinte: “(...) o perito ratifica integralmente o teor do Laudo Pericial de fls.875/1012, seu complemento de fls. 1055/1064 e o complemento final no presente documento. Além disso, recomenda que sejam analisadas pelo Douto Juízo as alegações do réu apresentadas ao final, acima elencadas, para a formação de sua convicção para a prolação da sentença. (...)”.

A sentença (fls. 1157-1160) julgando parcialmente procedentes os pedidos.

Irresignadas, ambas as partes apelaram.

Apelação do autor (fls. 1170-1176), objetivando provimento do recurso, nos termos dos fundamentos acima apontados, postulando a reforma da sentença para que seja considerado o valor original da dívida em R\$ 184.844,34 (cento e oitenta e quatro mil, oitocentos e quarenta e quatro reais e trinta e quatro centavos), a incidir correção monetária e juros de mora desde a data do inadimplemento, em 28/08/2015.

Como razões recursais, o apelante/autor alega que: **(a)** a sentença acolheu parcialmente os pedidos exordiais, condenando o réu ao pagamento de R\$107.733,50 à municipalidade. Todavia, ela não considerou as alterações propostas pela assessoria técnica do Município, que, inclusive, peticionou, à fl. 1136, requerendo a homologação do laudo pericial condicionado à atualização da dívida de acordo com os cálculos informados pela sua assessoria técnica; **(b)** o valor a restituir seria de R\$ 365.102,79 (trezentos e sessenta e cinco mil, cento e dois reais e





setenta e nove centavos), que atualizados com juros e correção monetária a partir do vencimento da dívida chegaria a um montante de R\$441.127,56 (quatrocentos e quarenta e um mil, cento e vinte e sete reais e cinquenta e seis centavos); **(c)** o Perito analisou o contrato de convênio 99/2011 e confirmou que o réu recebeu um total de R\$ 1.999.726,45 (um milhão, novecentos e noventa e nove mil, setecentos e vinte e seis reais e quarenta e cinco centavos). As despesas apresentadas foram aprovadas no valor de R\$ 1.634.623,66 (um milhão, seiscentos e trinta e quatro mil, seiscentos e vinte e três reais e sessenta e seis centavos). No entanto, a perícia concluiu que a diferença entre o valor recebido e as despesas aprovadas totalizaram R\$ 184.844,34 (cento e oitenta e quatro mil, oitocentos e quarenta e quatro reais e trinta e quatro centavos); **(d)** do total, o Município apelante admitiu a existência de crédito em favor da ré, no valor de R\$ 150.087,20 (cento e cinquenta mil, oitenta e sete reais e vinte centavos) referente ao quinto mês do convênio. O saldo ora em discussão, portanto, credor ao Município autor, é de R\$ 215.015,59 (duzentos e quinze mil, quinze reais e cinquenta e nove centavos); **(e)** conferindo todos os relatórios de glosas apresentados pelo Município autor, foram apuradas diferenças nos valores dos meses de novembro e dezembro/2011 e janeiro e junho/2012, o saldo ajustado devido pelo réu ao Município autor, considerando-se as glosas apresentadas como devidas e não justificadas, já se abatendo o valor reconhecido pelo Município réu, seria de R\$ 184.844,34 (cento e oitenta e quatro mil, oitocentos e quarenta e quatro reais e trinta e quatro centavos), que com a aplicação da correção monetária pertinente, alcança a importância de R\$ 341.462,90, atualizada até 01/08/2024; **(f)** para surpresa do apelante/autor, a sentença condenou o réu ao pagamento da importância de R\$ 107.733,50, importância inferior ao valor identificado por essa assistência técnica, no montante original da dívida em R\$ 184.844,34.

Apelação do réu, às fls. 1178-1193, pugnando pelo conhecimento e provimento do recurso para reformar integralmente a sentença recorrida, julgando improcedentes os pedidos formulados pelo autor.

Em suas razões recursais, o apelante/réu, afirma que: **(a)** a prova pericial contábil produzida nos autos constitui o principal elemento técnico destinado a esclarecer a execução financeira do convênio discutido na presente demanda, tendo como finalidade fornecer ao





julgador análise técnica independente capaz de esclarecer fatos cuja compreensão demanda conhecimento especializado; **(b)** a conclusão pericial revelou aspecto determinante para a correta solução da controvérsia: não foi possível afirmar que as despesas glosadas tenham sido realizadas fora do objeto do convênio ou utilizadas de forma indevida; **(c)** o próprio *Expert* consignou expressamente que não havia elementos técnicos suficientes para afirmar se as glosas identificadas representariam efetivamente utilização irregular dos recursos públicos ou apenas divergências documentais inerentes ao procedimento de prestação de contas; **(d)** a perícia não concluiu pela existência de desvio de finalidade, tampouco identificou apropriação indevida de valores pela instituição apelante/ré; **(e)** a análise técnica limitou-se a registrar inconsistências documentais e a apontar divergências entre determinados registros administrativos e os documentos apresentados pela entidade conveniada; **(f)** tal circunstância possui relevância central para a solução do litígio. Em demandas de natureza ressarcitória envolvendo recursos públicos, não basta a mera existência de divergências administrativas ou falhas formais na prestação de contas; **(g)** é imprescindível que haja demonstração objetiva do dano ao erário e da utilização irregular dos recursos, sob pena de se transformar meras inconsistências documentais em presunção automática de responsabilidade patrimonial; **(h)** ao reconhecer que não era possível afirmar a ocorrência de desvio de finalidade, a perícia revelou que o fato constitutivo do direito alegado pelo Município — isto é, a utilização indevida dos recursos — não foi comprovado de forma técnica e conclusiva; **(i)** a sentença recorrida interpretou a existência de divergências documentais como elemento suficiente para justificar a condenação da instituição apelante, deslocando o eixo probatório do processo; **(j)** essa interpretação não se harmoniza com o conteúdo do laudo pericial, que em nenhum momento confirmou a existência de utilização irregular dos recursos públicos. A condenação imposta, portanto, não decorre de confirmação técnica do débito, mas de uma presunção construída a partir de inconsistências documentais — circunstância que compromete a coerência entre a prova produzida e a conclusão judícia; **(k)** conforme registrado pelo próprio *Expert*, a maior parte das divergências identificadas não decorre de comprovação de gastos indevidos ou de aplicação irregular de recursos públicos; **(l)** as glosas apontadas relacionam-se, em grande medida, à ausência de determinados documentos formais exigidos pelo procedimento administrativo de prestação de contas, tais como ofícios de autorização, atestações administrativas ou assinaturas de servidores em documentos fiscais; **(m)** se trata de





divergências de natureza eminentemente documental, vinculadas à burocracia inerente à execução de convênios administrativos. O próprio laudo esclarece que tais irregularidades formais não significam necessariamente que as despesas não tenham ocorrido dentro do objetivo da prestação de serviços conveniada; **(n)** essa observação técnica possui importância decisiva. A ausência de determinado documento administrativo não implica, por si só, que o gasto correspondente não tenha sido realizado ou que tenha ocorrido desvio de finalidade; **(o)** convênios administrativos, especialmente aqueles voltados à execução de políticas públicas de assistência social, envolvem atividades operacionais complexas e execução contínua de serviços. Nesse contexto, divergências documentais podem decorrer de falhas procedimentais, exigências burocráticas excessivas ou dificuldades inerentes ao processo administrativo de prestação de contas; **(p)** transformar tais inconsistências formais em fundamento para imposição de obrigação ressarcitória significa atribuir às formalidades administrativas peso superior ao próprio conteúdo material da execução do convênio; **(q)** o direito administrativo sancionador e as ações de ressarcimento ao erário exigem demonstração clara de dano efetivo aos cofres públicos. Não se pode admitir que meras irregularidades formais — sobretudo quando não acompanhadas de prova de desvio de finalidade — sejam convertidas automaticamente em obrigação de restituição de valores; **(r)** ao adotar essa lógica, a sentença recorrida termina por impor à instituição apelante responsabilidade patrimonial baseada exclusivamente em exigências documentais de natureza burocrática; **(s)** tal construção não encontra respaldo na prova produzida nos autos nem na orientação consolidada da jurisprudência acerca da necessidade de comprovação concreta do dano ao erário; **(t)** a pretensão deduzida pelo Município possui natureza tipicamente ressarcitória, pois busca a restituição de valores supostamente indevidamente utilizados na execução do convênio administrativo; **(u)** em demandas dessa natureza, a jurisprudência consolidada exige demonstração objetiva de três elementos fundamentais: a irregularidade na aplicação dos recursos, a existência de danos ao erário e o nexo entre a conduta imputada e o prejuízo alegado; **(v)** no presente caso, contudo, é que nenhum desses elementos foi demonstrado de forma conclusiva. Não há nos autos prova de que os valores repassados pelo Município tenham sido utilizados em finalidade diversa daquela prevista no convênio; **(w)** a condenação imposta pela sentença recorrida, não decorre da comprovação de dano efetivo aos cofres públicos, mas da interpretação de que divergências documentais seriam suficientes para





caracterizar obrigação de restituição; **(x)** o ordenamento jurídico não autoriza que a ausência de documentação formal seja convertida automaticamente em prova de danos ao erário; **(y)** a sentença recorrida também incorre em equívoco ao deslocar para a instituição ré o encargo de demonstrar a inexistência do débito apontado pelo Município, convertendo a ausência de confirmação documental plena em fundamento suficiente para a condenação; **(z)** em momento algum a Administração apontou paralisação das atividades ou descumprimento material do objeto pactuado.

Certidão cartorária, às fls. 1194, informando a tempestividade das apelações, sendo o autor isento de custas, tendo a ré recolhido corretamente o preparo.

Contrarrazões de Apelação do autor, às fls. 1203-1211, rogando pela manutenção da sentença recorrida.

O Município apelado argui que: **(a)** a perícia foi conclusiva ao apontar saldo não comprovado; **(b)** glosas não são meramente formais: decorrem do dever constitucional de prestação de contas (art. 70, CF); **(c)** não houve inversão do ônus da prova: aplica-se a distribuição dinâmica (art. 373, §1º, CPC); **(d)** a execução material do objeto não dispensa a comprovação documental da aplicação financeira; **(e)** a sentença deve ser reformada apenas para ajustar o valor da condenação ao montante efetivamente apurado (R\$ 184.844,34), pois a responsabilidade da apelante em restituir os recursos é inequívoca.

Contrarrazões de apelação da ré, às fls. 1213-1225, pugnando pelo desprovemento da apelação do autor, afastando-se a pretensão de majoração do valor condenatório, bem como o pedido de incidência de correção monetária e juros de mora desde 28/08/2015. Requer a condenação do Município ao pagamento de honorários recursais, na forma do art. 85, §11, do Código de Processo Civil.

A ré/apelada sustenta que: **(a)** o Município não discute a responsabilidade da entidade, mas busca majorar a condenação de R\$ 107.733,50 (fixada pela perícia judicial) para R\$ 184.844,34, com correção e juros desde 2015; **(b)** a sentença adotou o valor apurado pelo





perito nomeado pelo Juízo, que analisou documentos, glosas e justificativas sob contraditório. O Município não demonstrou erro técnico, material ou metodológico no laudo; **(c)** a pretensão municipal se baseia em planilhas administrativas internas, sem imparcialidade, e não pode substituir a prova pericial judicial. O CPC (Arts. 371 e 479) autoriza o juiz a valorar a prova, mas não obriga a acolher parecer unilateral; **(d)** durante a instrução, o Município participou da perícia, apresentou quesitos e chegou a requerer sua homologação. Agora, em recurso, tenta afastar o valor pericial apenas porque foi inferior ao pretendido; **(e)** a sentença fixou juros a partir da citação (art. 405, CC) e correção pelo IPCA. O Município quer retroagir a 2015, mas a guia administrativa cobrava valor muito superior (R\$ 441.127,56), não confirmado pela perícia. Não há fundamento para alterar o termo inicial; **(f)** o Município invoca os Arts. 884 e seguintes do CC, mas não comprova apropriação indevida pela entidade. A divergência é contábil/documental, não desvio de finalidade. Presumir enriquecimento ilícito seria indevido.

É o relatório, passo ao voto.

VOTO

O recurso deve ser conhecido, uma vez que preenchidos os seus requisitos de admissibilidade.

Trata-se de recursos de apelação atacando sentença que julgou parcialmente procedentes os pedidos autorais nos seguintes termos:

“(...) Cuida-se de ação de cobrança oriunda de irregularidades na prestação de contas por parte da ré quanto às subvenções sociais recebidas através do CONVÊNIO SMAS Nº 99/2011 firmado com o Município autor.

De acordo com o art. 87, parágrafo único da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, "prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Município responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária."





Além da obrigação de prestar contas, tais entidades submetem-se ainda à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial realizada pelo sistema de controle interno da Administração, nos termos do art. 87, caput da Lei Orgânica e do art. 360, V da Lei Municipal n. 201/1980.

Cumpre pontuar que, conforme dispõe o art. 116 da Lei 8666/93, deve o conveniado aplicar toda a verba pública recebida no objeto do instrumento celebrado, assim como prestar contas ao Ente, sob pena de inadimplemento, com a correspondente obrigatoriedade de devolução do valor recebido, sob pena de enriquecimento sem causa (arts. 884 e 885 do Código Civil).

É exatamente o que se verifica na hipótese vertente, conforme apurado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (fls. 35/43), que notificou extrajudicialmente a ré para regularizar a pendência. Diante da não devolução dos valores apurados, foi manejada a presente cobrança na via judicial.

Soma-se à presunção de legitimidade dos atos administrativos, a análise minuciosa do perito do Juízo, que comentou cada um dos comprovantes apresentados e elaborou o cruzamento das alegações das partes, no laborioso laudo de fls. 875/1012, complementado às fls. 1055/1064 e 1128/1133.

A prova pericial apurou débito em favor da Municipalidade de R\$ 107.733,50 (cento e sete mil, setecentos e trinta e três reais e cinquenta centavos), já compensado o crédito reconhecido nos autos em favor da ré (fls. 536/537), havendo concordância expressa por parte do autor (fls. 1145).

Confira-se (fl. 981):

"Considerando o valor total de despesas apresentado de R\$ 1.930.867,94, subtraído do valor total repassado de R\$ 1.999.726,45, cuja diferença apurada foi de R\$ 68.858,51, somada ao valor das glosas ajustadas de R\$ 188.962,19 e, por fim, subtraindo-se do resultado o valor da dívida reconhecida pelo autor de R\$ 150.087,20, o valor total devido pelo réu ao autor é de R\$ 107.733,50 (cento e sete mil, setecentos e trinta e três reais e cinquenta centavos).

Eventual atualização monetária/juros deverá ser efetuada segundo os termos determinados pelo juízo em eventual sentença favorável ao autor."

Saliente-se que a ré não logrou êxito em afastar a conclusão do expert.





Isso porque sua impugnação não indicou nenhum ponto específico do laudo pericial, defendendo apenas que este não comprovou irregularidades na aplicação dos recursos públicos.

Ocorre que não incumbe ao perito contábil tal tarefa, mas sim à própria interessada, que detém o ônus de demonstrar a regularidade de sua prestação de contas quando apurado o contrário pelo Município, haja vista que os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade.

Nesse sentido, considerando que a ré não se desincumbiu do ônus de comprovar fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor (art. 373, II do CPC), a parcial procedência dos pedidos é medida que se impõe.

Ante o exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido, extinguindo o feito com apreciação do mérito, na forma do art. 487, I do CPC, para condenar a ré ao pagamento da importância histórica de R\$ 107.733,50 (cento e sete mil, setecentos e trinta e três reais e cinquenta centavos), acrescida de juros moratórios a partir da citação (art. 405, CC) e de acordo com a Taxa SELIC, deduzido o índice de atualização monetária, consoante art. 406, caput e §1º do Código Civil, e correção monetária retroativa à data do efetivo prejuízo, com base no IPCA, em consonância com a previsão do art. 389, § único do Código Civil.

Considerando a sucumbência recíproca (art. 86, caput do CPC), distribuo proporcionalmente as despesas entre as partes.

Condeno as partes ao pagamento das despesas processuais e honorários advocatícios fixados em 10% sobre o valor líquido da condenação, nos termos do art. 85, § 3º, inciso I do CPC, na proporção de 60% para o autor e 40% para a ré, observada a isenção legal do MRJ quanto às custas. P.I.”

A controvérsia devolvida à apreciação deste Tribunal gira em torno da apuração do saldo devedor decorrente da execução do Convênio SMAS nº 99/2011, firmado entre o **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO** e o **CENTRO COMUNITÁRIO LÍDIA DOS SANTOS**, atual Instituto Nacional de Assistência Trabalho Oportunidade e Saúde INATOS.





O Município alega que, ao final da vigência do ajuste, foram identificadas irregularidades na prestação de contas da entidade conveniada, resultando em saldo financeiro não justificado, o que ensejaria a restituição de valores aos cofres públicos.

Em contrapartida, a parte ré sustenta que o crédito pleiteado pelo Ente Municipal é inexistente, afirmando que as glosas administrativas decorreram de exigências meramente formais, sem comprovação de desvio de finalidade ou dano efetivo ao erário, e que, ademais, parte das justificativas e documentos apresentados teria sido aceita pela própria Administração, o que afastaria a obrigação de ressarcimento integral.

A controvérsia, portanto, reside na natureza e na extensão das glosas efetuadas pelo Município, bem como na suficiência da documentação apresentada pela entidade para comprovar a regular aplicação dos recursos públicos. O Município defende que a ausência de comprovação documental configura inadimplemento e impõe o dever de devolução dos valores, enquanto a entidade ré argumenta que as exigências documentais são de cunho burocrático e que não se demonstrou, de forma objetiva, a utilização irregular dos recursos ou o enriquecimento indevido, sendo indevida a condenação ao ressarcimento com base em presunções decorrentes de falhas formais.

Além disso, discute-se o *quantum* devido, pois a perícia judicial apurou valor inferior ao inicialmente pleiteado pelo Município, reconhecendo que parte das despesas foi devidamente justificada e que o saldo remanescente decorre, em sua maior parte, de exigências formais não necessariamente relacionadas a desvio de finalidade.

O Município, por sua vez, busca a majoração do valor da condenação, defendendo que seus cálculos administrativos, que consideram todas as glosas como devidas, deveriam prevalecer sobre o laudo pericial. Já a parte ré, em apelação própria, pugna pela improcedência total da demanda, sustentando que a prova técnica não foi conclusiva quanto à ocorrência de dano ao erário ou de irregularidade material na execução do convênio, e que a execução do objeto pactuado foi integralmente comprovada nos autos.





A perícia judicial, realizada sob contraditório, concluiu que, após a análise de todos os documentos e justificativas, o saldo devido pelo réu ao Município, já descontado o crédito reconhecido em favor da entidade, corresponde ao valor acolhido na sentença.

O laudo foi complementado por esclarecimentos posteriores, nos quais o Perito reafirmou que as glosas mantidas decorreram, em sua maioria, de exigências documentais e burocráticas inerentes à prestação de contas junto à Administração Pública, não significando, necessariamente, que as despesas tenham ocorrido fora do objetivo da prestação de serviços contratada entre as partes. Ressaltou, ainda, que não foi possível afirmar, tecnicamente, a ocorrência de desvio de finalidade ou de apropriação indevida de recursos, limitando-se a registrar a ausência de documentos exigidos pelo ente público para a aprovação de determinadas despesas.

Os Art. 371 e 479 do Código de Processo Civil disciplinam, respectivamente, a apreciação da prova pelo Magistrado e a valoração da prova pericial no processo.

O Art. 371, do CPC, estabelece que o Juiz apreciará livremente a prova, indicando na decisão as razões da formação de seu convencimento, sempre dentro dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

Ou seja, o Magistrado não está preso a critérios rígidos de valoração, mas deve fundamentar de forma clara e objetiva os motivos que o levaram a considerar ou afastar determinados elementos probatórios.

Já o Art. 479, do CPC, por sua vez, dispõe que o juiz apreciará a prova pericial de acordo com o disposto no Art. 371, devendo indicar na decisão os motivos que o levaram a acolher ou a rejeitar as conclusões do laudo pericial.

ART. 371, CPC: “O juiz apreciará a prova constante dos autos, independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na decisão as razões da formação de seu convencimento.”





ART. 479, CPC: “O juiz apreciará a prova pericial de acordo com o disposto no art. 371, indicando na sentença os motivos que o levaram a considerar ou a deixar de considerar as conclusões do laudo, levando em conta o método utilizado pelo perito.”

Assim, a prova técnica não vincula o julgador, que pode afastar as conclusões do Perito desde que apresente fundamentação adequada para tanto.

No contexto do processo em análise, as contrarrazões de apelação apresentadas pelo Instituto Nacional de Assistência Trabalho Oportunidade e Saúde INATOS destacam que o Art. 371 do CPC confere ao Magistrado a prerrogativa de valorar a prova de acordo com seu convencimento motivado, enquanto o Art. 479 reforça que, em relação à prova pericial, o juiz deve indicar expressamente as razões pelas quais acolhe ou rejeita o laudo, não estando obrigado a seguir o parecer técnico unilateral de uma das partes.

Tendo em vista que, no caso concreto, a perícia judicial foi produzida sob contraditório, com ampla possibilidade de manifestação das partes, e que o valor histórico acolhido na sentença decorreu da análise técnica imparcial, não havendo demonstração de erro material, omissão relevante ou equívoco metodológico que justificasse sua desconsideração, a pretensão de substituição da conclusão do Perito judicial por cálculo unilateral da Administração não encontra respaldo nos Arts. 371 e 479 do CPC, sendo imprescindível a demonstração objetiva de vício técnico para eventual reforma da decisão.

A recorrente/ré, em sua manifestação, enfatiza que a ausência de determinados documentos, como ofícios de autorização ou atestados por servidores públicos, não pode ser convertida em presunção de irregularidade material, sobretudo diante da efetiva execução do objeto conveniado. Argumenta que a condenação ao ressarcimento não pode se fundamentar em meras falhas formais, sem a demonstração de dano efetivo ao erário ou de enriquecimento ilícito. Ressalta, ainda, que a perícia não teria sido conclusiva quanto à existência de prejuízo, destacando que as glosas administrativas decorreram, em grande parte, de exigências burocráticas unilaterais do Município, as quais, por vezes, não dependiam exclusivamente da atuação da entidade conveniada.





No entanto, a análise dos autos revela que a obrigação de prestar contas e de comprovar a regular aplicação dos recursos públicos é inerente à celebração de convênios com o Poder Público, nos termos do Art. 87 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro e do Art. 116 da Lei Federal nº 8.666/93.

Art. 87, LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades da administração direta, indireta e fundacional quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, razoabilidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Município responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

O dano ao erário, nesses casos, decorre da impossibilidade de fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos, sendo ônus da entidade conveniada apresentar a documentação exigida para a aprovação das despesas.

No presente caso, o Perito judicial detalhou, em seu laudo, cada uma das despesas glosadas, indicando os motivos pelos quais não foram consideradas justificadas, seja pela ausência de documentos, seja pela não observância das exigências contratuais e legais.

Em diversos pontos, a perícia reconheceu justificativas e aprovou despesas devidamente comprovadas, demonstrando isenção e rigor técnico na análise dos elementos constantes dos autos. O saldo final apurado, portanto, reflete apenas as despesas que não puderam ser documentalmente comprovadas, não havendo nos autos elementos que infirmem a conclusão do *Expert*.

Ademais, a alegação de que a execução do objeto do convênio teria sido integralmente cumprida não afasta o dever de prestar contas e de comprovar a regularidade de todos os gastos efetuados com recursos públicos.





A execução material do serviço não exonera a entidade conveniada da obrigação de apresentar a documentação exigida para a aprovação das despesas, sob pena de responsabilização pelo ressarcimento dos valores não comprovados. O controle da execução física e o controle da execução financeira são procedimentos autônomos, sendo ambos indispensáveis à regularidade da transferência de recursos públicos.

Quanto à alegação de inversão do ônus da prova, verifica-se que, em ações de ressarcimento decorrentes da execução de convênios, a distribuição dinâmica do ônus probatório impõe à entidade conveniada o dever de comprovar a regular aplicação dos recursos recebidos, por ser quem detém melhores condições de fazê-lo. No caso, o Município demonstrou o repasse dos valores, o encerramento do convênio e a existência de despesas sem comprovação documental suficiente, cabendo à recorrente demonstrar a regularidade das despesas glosadas, o que não se verificou de forma satisfatória.

Por fim, não prospera a tese de que a ausência de dolo ou de desvio de finalidade afastaria a obrigação de ressarcimento. O dano ao erário, nesses casos, decorre da impossibilidade de fiscalização da correta aplicação dos recursos, sendo suficiente a ausência de comprovação documental para caracterizar o dever de restituição dos valores recebidos e não justificados.

Diante do exposto, não se vislumbra motivo para acolher as razões recursais da apelante, uma vez que a sentença recorrida está em consonância com o conjunto probatório e com a legislação aplicável à espécie.

Por tais fundamentos, **voto no sentido de negar provimento às apelações**, mantendo integralmente a sentença recorrida. Majoro os honorários sucumbenciais para 12% sobre o valor da condenação.

Rio de Janeiro, data da assinatura eletrônica

GUILHERME PEDROSA LOPES
Des. Relator

