

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL N. 880637

Órgão/Entidade: Secretaria de Estado de Governo – Segov, Prefeitura Municipal de Diogo Vasconcelos

Responsável: José Antunes Duarte, prefeito de Diogo de Vasconcelos à época e signatário do Convênio Segov/Padem n. 225/07

Procuradores: Breno Amaral de Castro - OAB/MG 119.189, Leonardo Campos Moreira Boato - OAB/MG 115.262

MPTC: Elke Andrade Soares de Moura

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

EMENTA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. SEGOV. PRELIMINAR PARA SOBRESTAMENTO DO FEITO. EXISTÊNCIA DE AÇÃO RESSARCITÓRIA PERANTE O PODER JUDICIÁRIO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO PARA A ATUAÇÃO DESTA TRIBUNAL. REJEIÇÃO. MÉRITO. PERFURAÇÃO DE POÇOS ARTESIANOS. PRESTAÇÃO DE CONTAS. IRREGULARIDADES. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR UTILIZAÇÃO DO RECURSO NO OBJETO DO CONVÊNIO. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. IMPRESTABILIDADE DA PARCELA EXECUTADA. DANO CONFIGURADO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DE MULTA. RESSARCIMENTO DETERMINADO.

1. A instauração de ação ressarcitória perante o Poder Judiciário não implica em prejuízo para a atuação deste Tribunal, mormente em relação à satisfação da pretensão punitiva e ressarcitória do poder público. A judicialização não induz litispendência e não exime, nesse caso, o Tribunal de Contas de cumprir seu dever constitucional, uma vez que a competência e a responsabilidade administrativa não se confundem com a competência e a responsabilidade civil e penal, e que as instâncias civil, penal e administrativa são independentes.
2. Quando não apresentadas as contas ou quando desacompanhadas de documentos ou de elementos que possibilitem verificar e comprovar a correta gestão dos recursos públicos recebidos mediante termo, acordo ou convênio, impõe-se o julgamento pela sua irregularidade, aplicando-se multa ao gestor responsável ou beneficiário como forma de combater e desestimular o embaraço causado às atividades do controle externo.
3. A constatação de que as obras efetivamente executadas não trouxeram benefício à coletividade enseja a determinação de ressarcimento ao erário estadual, em face da imprestabilidade da parcela da obra realizada, pois, apesar de o objeto ter sido parcialmente executado, a finalidade do acordo não foi alcançada.

Segunda Câmara

24ª Sessão Ordinária – 24/08/2017

I – RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Estado de Governo – Segov, por meio da Resolução n. 307/11, publicada em 14/12/11, fl. 2, a fim de apurar possível prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como a eventual falta de aplicação dos recursos repassados pelo Estado ao Município de Diogo de Vasconcelos, em razão do Convênio n. 225/07, fls. 52 a 56.

O objeto do convênio era a transferência voluntária de recursos financeiros do tesouro estadual à municipalidade com vista à perfuração de poço artesiano e construção de rede distribuidora de água no Distrito de Vassouras, no valor estimado de R\$36.821,40 (trinta e seis mil oitocentos e vinte e um reais e quarenta centavos), tendo a Segov se comprometido a repassar o valor de R\$30.000,00 (trinta mil reais) e o Município a aplicar a contrapartida de R\$6.821,40 (seis mil oitocentos e vinte e um reais e quarenta centavos), conforme instrumento às fls. 52 a 56. Por ocasião da celebração do Primeiro Termo Aditivo, fls. 85 e 86, o local de perfuração do poço artesiano e da construção da rede distribuidora de água foi transferido para o Distrito de Boa Vista.

O convênio foi celebrado em 13/12/07, com vigência de 12 (doze) meses, computando-se nesse prazo o tempo para execução do objeto, constante do Plano de Trabalho, o do processo licitatório e o da prestação de contas, conforme disposição da cláusula quinta, fl. 54. Em virtude do disposto na cláusula nona, segundo a qual a eficácia do convênio se daria a partir de sua publicação no Minas Gerais, ocorrida em 14/12/07, fl. 63, o término do convênio se daria em **13/12/08**.

Autuada e distribuída neste Tribunal em **12/9/12**, fl. 484, a presente Tomada de Contas foi encaminhada à unidade técnica, que elaborou o estudo de fls. 486 a 495, no qual se manifestou pela citação do Sr. José Antunes Duarte, prefeito de Diogo de Vasconcelos à época e signatário do Convênio n. 225/07, para que se manifestasse acerca das apurações constantes dos autos, considerando que a prestação de contas apresentou, reiteradamente, inconsistências e irregularidades, tanto em sua apresentação quanto na execução do objeto.

Regularmente citado em 8/2/13, fls. 499 e 500, o Sr. José Antunes Duarte deixou que o prazo para sua defesa transcorresse sem que houvesse apresentado razões ou documentos que esclarecessem a irregularidade apontada na tomada de contas, fl. 511, embora tenha constituído procuradores e formulado pedido de dilação de prazo, o qual fora indeferido à fl. 505.

Determinou-se a juntada aos autos do Ofício n. 756/16, firmado pelo procurador Antônio Olímpio Nogueira, da Advocacia-Geral do Estado junto a este Tribunal, bem como do documento protocolizado sob o n. 43545-11, subscrito pela coordenadora de Cobrança Cível da Procuradoria de Obrigações, Sra. Cristiane de Oliveira Elian, que informa o ajuizamento de ação ordinária de ressarcimento por danos ao erário autuada sob o n. 5088448-90.2016.8.13.0024, em face do Município de Diogo de Vasconcelos, relativa ao Convênio n. 225/07, fl. 512 a 521.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que opinou, no parecer de fls. 523 e 523-v, pelo sobrestamento da presente tomada de contas especial, nos termos do art. 171 do RITCEMG, ao argumento de que a matéria está sob apreciação do Poder Judiciário.

Na sequência, os autos vieram-me conclusos.

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Preliminar – Efeitos da instauração de ações com finalidade ressarcitória no Judiciário

No parecer apresentado às fls. 523 e 523-v, o *Parquet* opina pelo sobrestamento da presente tomada de contas especial, nos termos do art. 171 do Regimento Interno, ao argumento de que a matéria está sob apreciação do Poder Judiciário, cuja decisão poderá vir a se sobrepor àquela tomada pelo presente Tribunal.

Trata-se, mais especificamente, do Processo n. 5088448-90.2016.8.13.0024 ajuizado pelo Estado de Minas Gerais contra o Município de Diogo de Vasconcelos e o Sr. José Antunes Duarte, seu ex-prefeito, distribuído à 2ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte.

Em consulta realizada na presente data ao sistema de processo judicial eletrônico do TJMG, verifica-se que a referida ação se encontra em fase de conhecimento, estando a pretensão ressarcitória do Estado, portanto, pendente de desfecho.

Desse modo, razão não assiste ao *Parquet*.

Ademais, segundo ensina Marçal Justen Filho¹, *in verbis*:

Os poderes no Brasil são autônomos, o que significa que cada qual está investido de competências próprias e insuprimíveis. **Excluídas as autorizações constitucionais, nenhum poder pode delegar a outro as competências de que está investido.**

Nenhum poder é “superior” aos demais. **No âmbito das próprias competências, cada poder é inviolável.** Mas a CF/88 contempla mecanismos de atuação conjugada dos diversos poderes, de modo inclusive a permitir que os atos praticados no âmbito de um deles possa ser revisto por outro.

[...]

O Tribunal de Contas e o Ministério Público são titulares de competência próprias insuprimíveis e foram instituídos com autonomia em face dos demais poderes. É irrelevante que a Constituição tenha mantido o Ministério Público como integrante do poder Executivo e o Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Legislativo. Ambos são dotados de funções próprias, inconfundíveis e privativas.

Ressalte-se que a competência desta Corte para julgar as Tomadas de Contas Especial decorre diretamente da Constituição Federal, que em seu art. 71, II, *in verbis*:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e **as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;**

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, **multa proporcional ao dano causado ao erário;**

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação **de débito ou multa** terão eficácia de título executivo.

A Constituição Federal claramente concedeu aos Tribunais de Contas a obrigação de julgar as contas daqueles que deram causa a dano ao erário e de aplicar-lhes multa, inclusive concedendo eficácia de título executivo às decisões dos Tribunais de Contas que imputar débito ou multa.

Portanto, a distribuição de ação judicial não exime o Tribunal de Contas de cumprir seu dever constitucional, uma vez que a competência e a responsabilidade administrativa não se

¹ JUSTEN, Marçal Filho. **Curso de Direito Administrativo**, 8ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 92.

confundem com a competência e a responsabilidade civil e penal, e as instâncias civil, penal e administrativa são independentes. Nesse sentido vem decidindo o Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. EXIGIBILIDADE DE CONCURSO PÚBLICO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPREGADOS DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DE GOIÁS. QUESTÃO JUDICIALIZADA. DEFICIÊNCIA NA INSTRUÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA, CIVIL E PENAL. PRECEDENTES. DECISÕES ADMINISTRATIVA E JUDICIAL EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. MANDADO DE SEGURANÇA CONHECIDO EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, DENEGADO.²

[...]

E ainda que se restrinja o debate à pretendida subsidiariedade da atuação do Tribunal de Contas da União, realço o entendimento pacífico deste Supremo Tribunal no sentido da independência entre as instâncias administrativa, civil e penal, excetuados os efeitos da decisão proferida nesta última, se assentada a inexistência de autoria ou a incorrência material do próprio fato, v.g.: Mandado de Segurança n. 21.310, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 11.3.1994; Mandado de Segurança n. 22.796, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJ 12.2.1999; Mandado de Segurança n. 22.534, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ 10.9.1999; Mandado de Segurança n. 22.899, Relator o Ministro Moreira Alves, DJ 16.5.2003; Mandado de Segurança n. 22.155, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 24.11.2006, do qual destaco o seguinte trecho:

“- As decisões emanadas do Poder Judiciário não condicionam o pronunciamento censório da Administração Pública nem lhe coarctam o exercício da competência disciplinar, exceto nos casos em que o juiz vier a proclamar a inexistência de autoria ou a incorrência material do próprio fato, ou, ainda, a reconhecer a configuração de qualquer das causas de justificação penal.”

Por isso este Supremo Tribunal assentou que “o ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos” (Mandado de Segurança n. 25.880-DF, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 16.3.2007).

No mesmo sentido:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI N. 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

² BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MS 28752 / DF - Distrito Federal Mandado de Segurança Relator(a): Min. Cármen Lúcia Julgamento: 12/03/2013 Órgão Julgador: Segunda Turma.

1. A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n. 8.443/92].

2. A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS n. 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005].

3. Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei n. 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei n. 8.443/92.

4. **O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal. [...]**³

Por outro lado, praticamente todas as tomadas de contas especiais decorrentes de convênio correm em paralelo com ações judiciais buscando o ressarcimento do dano, uma vez que se trata de condição para que os Municípios sejam desbloqueados do SIAFI, e assim, possam receber recursos estaduais através de convênios.

Não obstante, isso não significa que tenham o mesmo objeto. Senão vejamos:

O que define o objeto de um processo judicial são suas partes, sua causa de pedir e seu pedido, consoante o disposto no art. 301, § 2º, do CPC. Uma vez instaurado o processo, o réu não pode ser condenado em virtude de causa de pedir diversa, ou de pedido diferente.

No entanto, salvo na fase recursal, nos processos que correm perante o Tribunal de Contas não há um pedido, e como regra, a causa de pedir é aberta. Essa Corte tem liberdade para verificar se há qualquer ilegalidade, imoralidade, ou ato antieconômico, consoante o disposto no art. 70 da CR/88, ressaltando que a parte somente poderá ser condenada após ter assegurado o contraditório e a ampla defesa relativo a uma imputação específica.

Portanto, não basta a instauração de um processo judicial para que se possa afirmar que a atuação desta Corte no mesmo convênio terá o mesmo objeto.

Além disso, uma quantidade significativa desses processos judiciais não é provida por razões processuais, tais como a ausência de legitimidade ativa:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER E REPARAÇÃO DE DANOS CONTRA EX-PREFEITO. CONVÊNIO DE REPASSE FIRMADO COM ÓRGÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE PAGAMENTO PELO MUNICÍPIO. ILEGITIMIDADE ATIVA.

A legitimidade para requerer a prestação de contas acerca da utilização das verbas públicas federais repassadas pela via do convênio é do próprio órgão federal, e não do Município contra o ex-gestor municipal.

³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MS 25880 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. EROS GRAU, Julgamento: 07/02/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

Ilegítimo o Município para exigir do antecessor o pagamento, em favor da União Federal, do valor apurado como irregular, já que a titularidade do direito ainda não lhe pertence.

A legitimidade do Município para demandar contra o ex-gestor municipal surge somente quando verificada a lesão ao erário e em caráter de ressarcimento, o que não se verificou no caso dos autos, em que o Município ainda não arcou com referida despesa.

Recursos de apelação conhecidos mas não providos.⁴

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS. MUNICÍPIO. CONVÊNIO CELEBRADO COM O ESTADO DE MINAS GERAIS. VERBAS ENTREGUES AO EX-PREFEITO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. ILEGITIMIDADE ATIVA.

I - A responsabilidade pela prestação de contas em convênio firmado pelo Município com o Estado de Minas Gerais é do ente da federação e não da pessoa física do Prefeito.

II - Somente na eventual condenação do Município em ação proposta pelo Estado é teria o mesmo interesse e legitimidade para propor ação regressiva contra ex-prefeito.

III - Deve ser mantida e extinção da ação sem julgamento do mérito se o Município pleiteia direito alheio, do contrário estar-se-ia admitindo a substituição processual fora dos casos permitidos em lei.⁵

Desta forma, a instauração de ação ressarcitória perante o Poder Judiciário não implica em prejuízo para a atuação deste Tribunal, mormente em relação à satisfação da pretensão punitiva e ressarcitória do poder público. A judicialização não induz litispendência e não exime, nesse caso, o Tribunal de Contas de cumprir seu dever constitucional, uma vez que a competência e a responsabilidade administrativa não se confundem com a competência e a responsabilidade civil e penal, e que as instâncias civil, penal e administrativa são independentes. **Rejeito**, portanto, a **preliminar** arguida pelo *Parquet* no parecer ministerial, passando ao exame do mérito nos tópicos seguintes.

II. 2. Mérito

Consoante relatado, o Município de Diogo de Vasconcelos, por meio do seu prefeito à época, Sr. José Antunes Duarte, celebrou o Convênio Segov/Padem n. 225/07 com o objetivo de obter cooperação financeira para a perfuração de poço artesiano e construção de rede distribuidora de água no Distrito de Boa Vista, território pertencente à municipalidade.

⁴ BRASIL, Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0239.12.000096-7/001 0000967-53.2012.8.13.0239 (1) Relator(a) Des.(a) Albergaria Costa Órgão Julgador / Câmara Câmaras Cíveis / 3ª CÂMARA CÍVEL Súmula RECURSOS NÃO PROVIDOS (1.ª e 2.ª apelações)"Proferiu sustentação oral o(a) Dr. Procurador de Justiça Giovanni Mansur Solha Pantuzzo pelo(a) 1º apelante Comarca de Origem Entre-Rios de Minas Data de Julgamento 05/06/2014 Data da publicação da súmula 13/06/2014.

⁵ BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Processo Apelação Cível 1.0003.09.031076-8/001 0310768-51.2009.8.13.0003 (1) Relator(a) Des.(a) Peixoto Henriques Órgão Julgador / Câmara Câmaras Cíveis / 7ª CÂMARA CÍVEL Súmula CONFIRMARAM A SENTENÇA, EM REEXAME NECESSÁRIO DE OFÍCIO, PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO Comarca de Origem Abre-Campo Data de Julgamento 25/03/2014 Data da publicação da súmula 01/04/2014.

De acordo com o Plano de Trabalho apresentado, fl. 58, “a construção da rede adutora e a perfuração do poço sanarão problemas de abastecimento na comunidade [...] que hoje é muito precário com captação de água superficial [sic] e sem tratamento”.

O valor ajustado entre as partes no referido instrumento foi de R\$36.821,40 (trinta e seis mil oitocentos e vinte e um reais e quarenta centavos), tendo a Segov se comprometido a repassar o valor de R\$30.000,00 (trinta mil reais) e o Município a aplicar a contrapartida de R\$6.821,40 (seis mil, oitocentos e vinte e um reais e quarenta centavos), conforme instrumento às fls. 52 a 56.

O convênio foi celebrado em 13/12/07 com vigência de 12 (doze) meses, **computando-se nesse prazo** o tempo para execução do objeto, constante do Plano de Trabalho, o do processo licitatório e **o da prestação de contas**, conforme disposição da cláusula quinta, fl. 54, fato este que lhe conferiu eficácia até a data de **13/12/08**.

Do exame minucioso dos autos observa-se que, não obstante a Segov tenha disponibilizado todo o recurso ao Município conveniado, a contrapartida reservada à municipalidade no tocante à prestação de contas e à realização da obra não fora cumprida em sua integralidade.

Uma análise atenta do processo demonstra que o prefeito signatário e executor do convênio, Sr. José Antunes Duarte não se desincumbiu do dever constitucional de prestar contas, o qual recai sobre qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre bens, dinheiros ou valores públicos, de acordo com o parágrafo único do art. 70 da Constituição da República de 1988.

Esgotado o prazo de vigência do convênio e, conseqüentemente, para a prestação de contas, o ex-prefeito e signatário do convênio ficou-se inerte. Conforme se depreende dos autos, a prestação de contas relativa ao convênio sob exame, fls. 94 a 207, só veio a ser encaminhada pelo prefeito sucessor, Sr. Aroldo Fernando Gomes, em 24/4/09, de acordo com o recibo firmado no Ofício GAPRE/09/2009 à fl. 94 dos autos.

Além disso, em que pese o prefeito sucessor haver apresentado a referida prestação, técnicos da Subsecretaria de Assuntos Municipais – Subseam, vinculada à Segov, notificaram o Município em diversas oportunidades sobre a falta de documentos essenciais e indispensáveis ao exame da prestação de contas. Fazem prova dessa comunicação os ofícios OF.GAB.SUBSEAM/SPE/DPC n. 908/09 (datado de 6/7/09, fl. 208), n. 1320/09 (datado de 8/9/09, fl. 263), n. 1624/09 (datado de 20/10/09, fl. 285), n. 166/11 (datado de 10/2/11, fl. 288), n. 939/11 (datado de 4/5/11, fl. 292) e n. 467/12 (datado de 22/3/12, fl. 410). Uma última oportunidade para que o Município regularizasse a demanda fora dada por meio do OF.GAB.SUBSEAM/CPTCE n. 049/12, datado de 30/5/12, fl. 420.

Não correspondida em seus interesses, a Segov instaurou tomada de contas e, no relatório expedido pela Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial, fls. 424 a 433, concluiu pelas “irregularidades na execução do objeto e na prestação de contas do convênio nº 225/2007/SEGOV/PADEM”, quantificando o dano no valor histórico de R\$30.152,80 (trinta mil cento e cinquenta e dois reais e oitenta centavos), correspondentes ao valor total do convênio (R\$36.821,40) descontados os valores de R\$6.038,98 e R\$629,62 devolvidos antes da instauração da TCE.

As irregularidades identificadas pela Comissão de Tomada de Contas Especial da Segov foram ratificadas pela unidade técnica deste Tribunal no estudo de fls. 486 a 495, que destacou que a ausência da prestação de contas inviabilizava a afirmação de que “o valor total repassado foi totalmente aplicado no objeto do instrumento, fazendo constituir dano ao Erário”, fl. 495.

Saliente-se que quando desacompanhada de documentos ou de elementos que possibilitem verificar e comprovar a correta gestão dos recursos públicos recebidos mediante convênio, a prestação de contas não cumpre o desiderato legal da transparência e da moralidade no trato das finanças públicas. Além disso, sua incompletude dificulta o exercício do controle externo, ensejando, nesses casos, a aplicação de multa ao gestor, como forma de combater e desestimular essa prática.

Nesse sentido, com base no art. 85, I, da LC n. 102/08, em razão da omissão do dever de prestar contas, da prática de infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, **aplico multa** ao ex-prefeito de Diogo de Vasconcelos, Sr. José Antunes Duarte, no valor de **R\$3.000,00** (três mil reais).

Não bastasse a incompletude das contas apontadas em relação ao Convênio Segov/Padem n. 225/07, documentos técnicos colacionados aos autos atestam que a obra pactuada no referido convênio foi executada de maneira parcial.

A Ata de Visita de Inspeção, de fls. 130 e 131, produzida em 9/2/09 e assinada pelo Sr. Valdivino Gonçalves Santos, secretário de Obras de Diogo de Vasconcelos, e pelos engenheiros Bruno de Vasconcellos Souza Lima, Maurício Francisco Nogueira e Diego Almeida dos Reis, informa terem sido constatados os seguintes fatos, *in verbis*:

- A bomba encontra-se com defeito não se sabendo exatamente qual tipo de problema impede o seu adequado funcionamento;
- O quadro de comando foi retirado pela 3T da instalação a fim de se fazer o reparo de alguns componentes;
- A rede de adução em tubos PVC de 50 mm está assentada, efetuando a interligação do poço com o futuro local de instalação a fim de se fazer o reparo de alguns componentes;
- Em relação à rede de adução vale ressaltar que o reaterro das valas precisa ser refeito em diversos locais e que a rede precisa ser aprofundada na travessia da estrada de acesso à comunidade (fl. 130).

O laudo técnico produzido por ocasião da elaboração do Termo de Entrega/Aceitação Definitiva da obra, fl. 205, firmado pelo engenheiro Bruno de Vasconcellos Souza Lima, Crea/MG 14226/D, e pelo prefeito Aroldo Fernandes Gomes esclarece, por sua vez, que:

- Foi medido e pago pela administração anterior serviços no valor de R\$33.001,40, correspondente a 89,63% do valor contratado de R\$36.821,40;
- Vale ressaltar que a diferença de R\$3.820,00 existente entre os dois valores apresentados acima se refere às análises físico-química e bacteriológica da água, requerimento de outorga do poço e diferença de preço entre a bomba licitada de 6CV e a instalada de 5CV (R\$400,00);
- Apesar disso, o sistema construído não pode ser testado uma vez que a bomba encontra-se com defeito (travada ou queimada) e o quadro elétrico de comando não se encontra instalado na mureta do padrão de entrada de energia;
- A rede de adução foi efetivamente implantada conforme previsto na planilha licitada;
- Constata-se que o poço foi efetivamente perfurado, mas não encontramos entre a documentação anexa ao processo licitatório os Relatórios de Perfuração e do Teste de Vazão, o que impede que se faça qualquer tipo de análise dos quantitativos referentes aos serviços executados no sub-solo;
- A rede de adução deveria ter um melhor padrão de execução não tendo sido instalados itens essenciais para correta operação do sistema como registros para manobra e limpeza do poço, válvula de retenção além da utilização de tubos PVC somente a partir do ponto onde a rede está instalada no solo.

Diante desses fatos, conforme destacado anteriormente no texto, o Relatório da Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial n. 005/2011 (Atualizado), colacionado às fls. 424

a 433, concluiu pela existência de “irregularidades na execução do objeto e na prestação de contas do convênio nº 225/2007/SEGOV/PADEM”, quantificando o dano no valor histórico de R\$30.152,80 (trinta mil cento e cinquenta e dois reais e oitenta centavos), correspondentes ao valor total do convênio (R\$36.821,40) descontados os valores de R\$6.038,98 e R\$629,62 devolvidos antes da instauração da TCE.

A unidade técnica ratificou o estudo realizado na fase interna e, embora regularmente citado em 8/2/13, fl. 499 e 500, o Sr. José Antunes Duarte não apresentou defesa, a teor da certidão à fl. 511.

Deve-se observar, portanto, relativamente ao dispêndio de recursos financeiros pelo Sr. José Antunes Duarte, pertinentes à perfuração do poço artesiano e construção de rede distribuidora de água no Distrito de Boa Vista, no município de Diogo de Vasconcelos, que a parcela do objeto do convênio executada não proporcionou benefícios para a população. Nesse sentido, tem-se que o dano ao erário corresponde ao montante dos recursos empregados, visto que a finalidade do acordo não foi alcançada, pois as obras efetivamente executadas não trouxeram benefício à coletividade, em face da falta de operabilidade da parcela executada, conforme fazem prova os documentos já mencionados e as fotografias de fls. 201 a 204.

A fim de reforçar esse entendimento, ressalta-se trecho do voto do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, no acórdão nº 1577, acolhido à unanimidade pela Segunda Câmara do TCU em sessão de 15/4/14, senão vejamos:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNASA. SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. EXECUÇÃO APENAS PARCIAL. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. COMPLETA FRUSTRAÇÃO DOS OBJETIVOS DO CONVÊNIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO INTEGRAL. MULTA.

[...]

Em casos análogos de execução apenas parcial do objeto (v.g. Acórdãos: 431/2008, da 1ª Câmara, e 49/2008, da 2ª Câmara), os responsáveis têm sido, em regra, condenados ao pagamento dos serviços contratados e não executados, ao passo que, no caso de falta de geração de qualquer benefício à coletividade, em face da imprestabilidade do que foi executado, eles têm sido condenados à devolução integral dos recursos federais transferidos (v.g. Acórdãos: 3.552/2006 e 297/2009, da 1ª Câmara, e 3.045/2011, da 2ª Câmara).

Por outro lado, nos casos em que a parte executada inviabiliza o adequado uso pela população, o Tribunal tem entendido que: “a completa frustração dos objetivos do convênio leva à condenação do responsável ao recolhimento da totalidade do valor do débito”, não havendo se falar, portanto, nesses casos em que parte dos recursos federais utilizados não contribuiu para o alcance do objeto pactuado, no abatimento desse valor do montante a ser ressarcido (Acórdãos 1.441/2007-Plenário, 1.576/2007, 1.927/2007 e 4.587/2009 da 2ª Câmara).

Nesse sentido, adequada a intervenção do Ministério Público especial ao pontuar que:

“Para o atendimento dos objetivos da avença e, por conseguinte, do interesse público, não bastava executar parte da obra e deixá-la ociosa, sem operacionalidade, sem uso, sujeita a intempéries, podendo se tornar inservível. Cumpria executar plenamente o objeto pactuado, em prol da população, atendendo às suas necessidades prementes, o que, como visto, não foi feito no caso em vértice. Em outras palavras, havia necessidade óbvia de efetivo proveito para a comunidade, de retorno à sociedade dos recursos públicos investidos.”

Nesse sentir, os recursos repassados devem, de fato, ser integralmente restituídos pelo gestor citado nos autos, conforme já decidido por este Tribunal em inúmeras oportunidades, pois “a completa frustração dos objetivos do convênio leva à condenação do responsável ao recolhimento da totalidade do valor do débito”. “É dever do gestor público otimizar a utilização dos recursos públicos, de forma a maximizar os serviços prestados à população em termos qualitativos e quantitativos” (Acórdãos 4.587/2009 – 2ª Câmara e 1.441/2007 – Plenário).”

[...]

Diante desses fatos, reitero que tenho por adequado o encaminhamento sugerido nestes autos pelo titular da unidade técnica, de modo que pugno por julgar irregulares as contas do responsável para condená-lo ao pagamento integral dos valores efetivamente transferidos, sem prejuízo da aplicação da multa pertinente. (Grifos nossos).

Ante o exposto, entendo que a **responsabilidade pela omissão na prestação de contas** relativa ao Convênio Segov/Padem n. 225/07, bem como pelas **irregularidades na aplicação dos recursos** repassados, **deve ser atribuída ao Sr. José Antunes Duarte**, ex-prefeito de Diogo de Vasconcelos e signatário do respectivo convênio, razão pela qual **determino o ressarcimento do dano ao erário estadual** no valor histórico de R\$30.152,80 (trinta mil cento e cinquenta e dois reais e oitenta centavos), a ser devidamente atualizado.

Além disso, em atenção ao pedido formulado pela unidade técnica à fl. 495, recomendo à Secretaria de Estado de Governo – Segov que, nos próximos convênios, adote o procedimento de acompanhamento do cronograma físico/financeiro dos programas conveniados e proceda à instauração imediata da TCE quando do descumprimento dos acordos.

III – CONCLUSÃO

Em razão de todo o exposto, com fundamento no art. 48, inciso III, alíneas a, b, c e d, c/c os arts. 51, *caput* e 85, inciso I da Lei Complementar n. 102/2008, **julgo irregulares** as contas do Convênio Segov/Padem n. 225/07, de responsabilidade do Sr. José Antunes Duarte, prefeito de Diogo de Vasconcelos à época e seu signatário, determinando ao referido gestor que restitua ao erário estadual o valor histórico de R\$30.152,80 (trinta mil cento e cinquenta e dois reais e oitenta centavos), a ser devidamente atualizado e acrescido de juros legais, na forma do art. 25 da INTC n. 3/13. Aplico-lhe multa no valor de R\$3.000,00 (três mil reais), pelas irregularidades atinentes à omissão no dever de prestar contas, à prática de infração grave às normas legais e regulamentares indicadas na fundamentação, e à produção de dano injustificado ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo e antieconômico.

Expeça-se recomendação à Secretaria de Estado de Governo – Segov para que, nos próximos convênios, adote o procedimento de acompanhamento do cronograma físico/financeiro dos programas conveniados e proceda à instauração imediata da TCE quando do descumprimento dos acordos.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas para que, nos termos do art. 32, inciso VI, da Lei Complementar nº 102/08, adote as providências que entender cabíveis, inclusive com vistas à apuração de responsabilidades nas esferas cível, penal e administrativa.

Cumpridos os dispositivos regimentais, arquivem-se os autos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas na proposta de voto do

Relator, em: **I)** rejeitar a preliminar arguida pelo Ministério Público de Contas; **II)** julgar irregulares, no mérito, as contas do Convênio Segov/Padem n. 225/07, de responsabilidade do Sr. José Antunes Duarte, seu signatário e prefeito de Diogo de Vasconcelos à época, com fundamento no art. 48, inciso III, alíneas *a, b, c e d*; **III)** determinar ao Sr. José Antunes Duarte que restitua ao erário estadual o valor histórico de R\$30.152,80 (trinta mil cento e cinquenta e dois reais e oitenta centavos), a ser devidamente atualizado e acrescido de juros legais, na forma do art. 25 da INTC n. 3/13 c/c os arts. 51, *caput*, da Lei Orgânica; **IV)** aplicar multa no valor de R\$3.000,00 (três mil reais) ao Sr. José Antunes Duarte, pelas irregularidades atinentes à omissão no dever de prestar contas, à prática de infração grave às normas legais e regulamentares indicadas na fundamentação, e à produção de dano injustificado ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo e antieconômico, nos termos do art. 85, inciso I, da Lei Orgânica; **V)** determinar a expedição de recomendação à Secretaria de Estado de Governo – Segov para que, nos próximos convênios, adote o procedimento de acompanhamento do cronograma físico/financeiro dos programas conveniados e faça a instauração imediata da TCE quando do descumprimento dos acordos; **VI)** determinar o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para que, nos termos do art. 32, inciso VI, da Lei Complementar n. 102/08, adote as providências que entender cabíveis, inclusive com vistas à apuração de responsabilidades nas esferas cível, penal e administrativa; **VII)** determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento dos dispositivos regimentais.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de agosto de 2017.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado eletronicamente)

mp/ms

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de __/__/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, __/__/____.

Coord. Sistematização, Publicação das
Deliberações e Jurisprudência