TOMADA DE CONTAS ESPECIAL N. 888124

Procedência: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU

Partes: Onédio Fagundes de Souza e Lauro Alves Jardim

MPTC: Elke Andrade Soares de Moura

RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

EMENTA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO. CONVÊNIO. OMISSÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO RESPONSÁVEL. PRESTAÇÃO DE CONTAS INTEMPESTIVA PELO PREFEITO SUCESSOR. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. RECOMENDAÇÃO

1. O dever de prestar contas é previsto constitucionalmente, e sua ausência ou a intempestividade se constituem em ofensa à expressa determinação legal, o que leva, incontestavelmente, à rejeição das contas.

2. No novo Direito Administrativo, o princípio da legalidade cede lugar ao princípio da juridicidade, pelo qual o Administrador Público não deve fazer apenas aquilo que está autorizado em lei em sentido formal, mas sim respeitar o ordenamento jurídico como um todo, tendo em vista a força normativa presente nos princípios e regras constitucionais. Desse modo, hodiernamente, entende-se a legalidade como o princípio que vincula a Administração a todo o sistema normativo, abrangendo os princípios constitucionais explícitos (moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, isonomia) e implícitos (razoabilidade, proporcionalidade, boa-fé objetiva, supremacia do interesse público), nas normas constitucionais e legais vigentes, bem como a imprescindibilidade de atendimento às necessidades sociais.

3. Dispõe o art. 74 da Constituição do Estado de Minas Gerais que todas as pessoas, físicas ou jurídicas, que utilizem, arrecadam, guardam, gerenciam ou administram dinheiro, bem ou valor públicos ou pelos quais responda o Estado ou entidade da administração indireta, devem prestar contas a este Tribunal. De forma genérica cabe, assim, ao gestor o ônus de comprovar o regular emprego dos recursos conveniados, por meio de documentos idôneos, na forma indicada pela legislação que rege a matéria, bem como a sua exata execução expressando, ao final, o fim público proposto e alcançado. É, portanto, essencial, que seja demonstrado o nexo de causalidade entre os valores repassados, e a execução do objeto do convênio.

Segunda Câmara
30ª Sessão Ordinária – 16/10/2017

I – RELATÓRIO

Tratam os autos sobre a Tomada de Contas Especial instaurada por meio da Resolução n. 13/2013, a fim de apurar possíveis irregularidades na aplicação dos recursos oriundos do

Convênio n. 220/2008, firmado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana- SEDRU e o Município de Bertópolis, objetivando a conjugação de esforços para a execução de projeto de construção de 40 módulos sanitários no Município conveniente, segundo o Plano de Trabalho.

Os autos da Tomada de Contas Especial foram encaminhados a esta Corte de Contas em observação às normas estabelecidas na Instrução Normativa nº 03/2013 deste Tribunal, por meio do Ofício OF.GAB.SEC.Nº 0722/13 (fl. 02), tendo sido autuado e distribuído em 19/06/13, conforme se verifica à fl. 386.

Em atendimento ao despacho de fl. 387, o Órgão Técnico procedeu ao exame inicial, nos termos do relatório de fls. 388/400, que concluiu pela citação do Prefeito à época, Sr. Onélio Fagundes de Souza, à vista dos fatos arrolados nos autos relativos à omissão do dever de prestação de contas, bem como, pela execução parcial do objeto.

Por meio do despacho de fl. 401, determinei a citação do Sr. Onélio Fagundes de Souza, Prefeito Municipal à época, e do Sr. Lauro Alves Jardim, Prefeito da gestão posterior.

Segundo certificado nos autos, os responsáveis não se manifestaram (fl. 417).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em manifestação conclusiva, fls. 420/421, opinou, primeiramente, pelo julgamento irregular das contas, com base no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 102/2008, e pela devolução do valor do dano apurado ao responsável e pela aplicação de multa ao Prefeito, gestor do convênio, o ao sucessor pela omissão do dever de prestar contas, nos termos da Lei citada.

Por fim, pela recomendação ao atual gestor da SEDRU para o aprimoramento da fiscalização da execução dos convênios e acordos, e ao cumprimento “a tempo e modo da devida prestação de contas”. Salientou também sobre a necessidade de aperfeiçoar os controles existentes na Administração e no setor de controle interno.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

I – Mérito

O Convênio n. 220/2008 foi celebrado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU e o Município de Bertópolis, objetivando a conjugação de esforços dos convenientes para a construção de 40 módulos sanitários, integrando o projeto de saneamento básico “Mais Saúde para Todos”, de acordo com Plano de Trabalho (fls. 13/20 e 21/25).

O Convênio apresentou prazo de vigência de 8 meses, contados a partir de sua publicação em 30/05/2008 até 30/01/2009, incluídos o prazo de 6 meses de execução e o de 60 dias para a prestação de contas (fl. 26).

É responsável e subscritor do Convênio o ex-Prefeito do Município, gestão 2005/2008, Sr. Onélio Fagundes de Souza (fl. 20).

Foi transferido pela SEDRU ao Município o valor de R\$ 108.000,00 (cento e oito mil reais), conforme comprovantes de fls. 27/29, ficando a cargo do Município a contrapartida financeira no valor de R\$ 1.090,90 (mil reais, noventa reais e noventa centavos), fl. 17.

Ficou pactuado também entre as partes que o acompanhamento e a fiscalização das ações necessárias a consecução do objeto ficaria a cargo da SEDRU, e ao Município caberia

apresentar as prestações de contas parciais e final, e a movimentar os recursos em conta própria.

A - Prestação de Contas do Convênio:

Finalizado o prazo em 30/01/2009, o responsável não prestou contas do Convênio.

Verifica-se que o prazo para prestação de contas do Convênio n. 220/2008 abrangeu não só a gestão do Prefeito Municipal, Senhor Onédio Fagundes de Souza, como a de seu sucessor, Senhor Lauro Alves Jardim.

Observo que foram remetidos diversos ofícios ao Chefe do Executivo solicitando-lhe o envio da prestação de contas final (OF. CIRCULAR SEDRU.SPGF/NPC Nº 001/09, em abril de 2009; OF.SEDRU.SPGF N. 068/010, em julho de 2010; e OF.SEDRU.SPGF/NPC Nº 175/2011, em setembro de 2011) – fls. 33, 150 e 158.

Em novembro de 2011, a municipalidade foi comunicada de que seria novamente bloqueada no SIAFI, por meio do OF. SEDRU.SPGF/NPC N. 224/11 (fl. 159).

Em 19/12/ 2012, foi encaminhada a documentação pendente pela Prefeitura, com justificativas, responsabilizando o gestor anterior pelas irregularidades, além de solicitar a isenção da apresentação da documentação completa da prestação de contas e o desbloqueio do Município do SIAFI (FLS. 161/245), o que foi feito em 29/12/2012 (fl. 253).

Em janeiro de 2012, por meio do OFÍCIO GAB/PMB/Nº. 008/2012, a Prefeitura Municipal remeteu os documentos para regularização da prestação de contas, fls. 257/276.

No entanto, conforme se vê no processo, conforme relatado às fls. 395/396, ficaram ainda faltosos os documentos relativos ao Extrato de Conta das Aplicações (Rendimentos): períodos de novembro, dezembro de 2008 e dezembro de 2011; Cópia de Cheque emitido (Anexo V): Nº. 850004; Nota Fiscal Original nº. 141, uma vez que o Município de Bertópolis enviara uma cópia. O Município foi notificado novamente, conforme fl. 277.

Em 14/03/2013 foi apresentado o relatório da prestação de contas do Convênio n. 220/2008, apresentando irregularidade e solicitando providências para a tomada de Contas Especial (fls. 332/339).

Ressalto que nem o Prefeito à época, Sr. Onédio Fagundes de Souza, e nem o seu sucessor Sr. Lauro Alves Jardim, apresentaram defesa.

Observo que o convênio expirou em janeiro de 2009, e apenas no ano de 2012 é que foram remetidos à SEDRU os documentos da respectiva prestação de contas, tornando evidente a omissão do gestor à época, e a demora de seu sucessor em apresentá-los.

Interessante trazer anotação do Órgão Técnico que transcreve a Súmula do TCU n. 230, que estabelece que cabe ao “prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade” (fl. 393).

É claro que a Súmula 230 do TCU não isenta da obrigação de prestar contas o próprio gestor dos recursos públicos, mas evidencia que, na hipótese de o prefeito antecessor negligenciar o dever de prestar contas, cabe ao prefeito sucessor que, na impossibilidade de fazê-lo, adote medidas para resguardar o patrimônio público.

O dever de prestar contas é previsto constitucionalmente, e sua ausência ou a intempestividade se constituem em ofensa à expressa determinação legal, o que leva, incontestavelmente, à rejeição das contas.

Acrescento que no novo Direito Administrativo, o princípio da legalidade cede lugar ao princípio da juridicidade, pelo qual o Administrador Público não deve fazer apenas aquilo que está autorizado em lei em sentido formal, mas sim respeitar o ordenamento jurídico como um todo, tendo em vista a força normativa presente nos princípios e regras constitucionais.

Desse modo, hodiernamente, entende-se a legalidade como o princípio que vincula a Administração a todo o sistema normativo, abrangendo os princípios constitucionais explícitos (moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, isonomia) e implícitos (razoabilidade, proporcionalidade, boa-fé objetiva, supremacia do interesse público), nas normas constitucionais e legais vigentes, bem como a imprescindibilidade de atendimento às necessidades sociais em questão.

Aponto que não existem falhas formais nas hipóteses em que existam inobservâncias a preceito legal, como ensina jurisprudência do Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 93/2004 - Plenário (TC 006.796/2000-7, Min. Ubiratan Aguiar):

a falha formal, como o próprio nome sugere, é falha simples que atinge apenas a forma dos atos praticados mas não afeta sua essência nem seus princípios. Em geral, a falha formal diz respeito à fuga eventual (nunca reiterada/contumaz) a dispositivos contidos em regulamentos de ordem infra-legal, uma vez que a violação de dispositivo previsto em lei caracteriza, por regra, ato de gestão ilegal, levando ao julgamento de contas pela ilegalidade e à aplicação de penalidade pecuniária, nos termos da Lei nº 8.443/92, art. 16, inc. III, alínea 'b' (...).

Por todo o exposto, entendo irregular a conduta tanto do gestor e Prefeito à época da vigência do Convênio Sr. Onédio Fagundes de Souza, em razão da omissão do dever de prestar contas, e de seu sucessor, Sr. Lauro Alves Jardim, que as apresentou intempestivamente, sendo passíveis assim de cominação de multa.

B - Execução do objeto do Convênio:

Após inspeção em julho de 2012, foi apresentado o Laudo Técnico da obra que atestou que o Município não cumpriu integralmente o objeto, visto que foi pactuada a construção de 40 módulos sanitários, mas que na inspeção, foram “**tecnicamente executados e aprovados**, levando em consideração a ação do tempo e do homem, somente 36 módulos sanitários”, restando 4 módulos não executados (fls. 282/283).

Posteriormente, em abril de 2013, foi realizada nova inspeção que corroborou o Laudo da vistoria anterior, concluindo pela execução parcial do objeto, e pela devolução da parcela corresponde aos módulos e serviços não promovidos, devidamente atualizados (fls. 345/346).

Às fls. 359, a Comissão da Tomada de Contas Especial concluiu (fl. 359/360):

... pela devolução ao Erário, pelo Conveniente, do valor parcial do convênio nº. 220/2008, referente aos módulos e serviços não executados conforme plano de trabalho do convênio em referência: 05 módulos não construídos (R\$ 13.834,00); Instalações Elétricas não executadas em 03 módulos (R\$ 255,00) e Instalação Hidráulica não executada em 01 módulo (R\$ 15,00). Este valor corresponde a R\$ 20.851,35 (vinte mil, oitocentos e cinquenta e um reais e trinta e cinco centavos), devidamente atualizado em conformidade com o índice da taxa SELIC – Juros Acumulados, até Maio/2013, Tabela SELIC de fl. 359, conforme demonstrado abaixo:

Valor do dano apurado (R\$)	14.104,00
Taxa Selic	47,84%
Juros de Mora (R\$)	6.747,35
Total a restituir (R\$)	20.851,35

Por fim concluiu a Comissão da TCE (fl. 360):

Concluímos pela “**Omissão do Dever de Prestar Contas**” e pela “**Execução Parcial**” do objeto do Convênio, permitindo-nos inferir a ocorrência do dano parcial ao erário retro demonstrado.

Conforme expressa a Unidade Técnica à fl. 396, embora “a documentação apresentada, mesmo contendo vícios formais, possa comprovar a aplicação dos recursos públicos, o laudo técnico emitido pela SEDRU (fls. 280/319) aprovou parcialmente a obra. ”

Tanto os Laudos Técnicos como a conclusão da Comissão da Tomada de Contas Especial são no sentido de que o objeto não foi executado integralmente, e pugnam pela devolução pelo responsável dos valores da obra não construída.

Neste aspecto, ambas as vistorias afirmam que dos 40 módulos sanitários a serem construídos, nos termos da cláusula primeira do Convênio n. 220/208 (fls. 13/20), 36 foram feitos satisfatoriamente, restando, entretanto, 4 que não foram realizados.

Conclui, todavia, a Comissão da Tomada de Contas Especial pela falta da execução de 5 módulos sanitários conforme relatado acima.

Confrontando todos os relatórios, diante da divergência dos números de peças não efetuadas, entendo que deve prevalecer como quantitativo os 4 módulos sanitários registrados nos Laudos técnicos, porque são provenientes de inspeção *in loco*, e desta forma, estão mais aptos a expressarem a realidade fática. Quanto a menção de que faltaram 5 módulos sanitários para a completa execução do objeto, penso tratar-se de erro material, na escrita, quando da elaboração do relatório da Comissão da TCE, uma vez que não há fundamento para essa conclusão.

Neste sentido, é que dispõe o art. 74 da Constituição do Estado de Minas Gerais, que todas as pessoas, físicas ou jurídicas, que utilizem, arrecadam, guardam, gerenciam ou administram dinheiro, bem ou valor públicos ou pelos quais responda o Estado ou entidade da administração indireta, devem prestar contas a este Tribunal.

De forma genérica cabe, assim, ao gestor o ônus de comprovar o regular emprego dos recursos conveniados, por meio de documentos idôneos, na forma indicada pela legislação que rege a matéria, bem como a sua exata execução expressando, ao final, o fim público proposto e alcançado.

É, portanto, essencial, que seja demonstrado o nexo de causalidade entre os valores repassados, e a execução do objeto do convênio.

Ao receber recursos públicos e não utiliza-los da forma proposta rompe-se com o planejamento e a possibilidade de efetividade de que as obras alcancem a finalidade pretendida, ou restem inacabadas.

Neste sentido, citando o Ministro Marcos Vilaça, Jacoby Fernandes¹ expressa que:

...a legitimidade formal das ações do governo é sua conformidade à lei. A legitimidade substantiva envolve o bom uso dos recursos públicos, significando, ao mesmo tempo, o seu emprego socialmente desejado, tecnicamente factível e economicamente eficiente. A legitimidade substantiva, em suma, mede-se na escala dos resultados.

---

¹ Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses. Tomada de Contas Especial: processo e procedimento na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 5 ed. Ver., atual. e ampl. Belo Horizonte: Forum, 2012

No Plano de Trabalho o valor unitário do módulo sanitário é de R\$2.727,27 (dois mil, setecentos e vinte e sete reais e vinte e sete centavos), fl. 22, este valor multiplicado por 4, resulta em R\$ 10.909,08 (dez mil, novecentos e nove reais e oito centavos), sendo este pois o valor quantificado do dano, a ser ressarcido pelo responsável e gestor à época, o Prefeito Municipal, Sr. Onédio Fagundes de Souza, devidamente atualizado e acrescido de juros.

Logo, diante da ocorrência de dano relativo a não confecção de 4 módulos sanitários, no valor histórico de R\$ 10.909,08 (dez mil, novecentos e nove reais e oito centavos), sob a responsabilidade do signatário do Convênio, Sr. Onédio Fagundes de Souza, este deverá restituir o valor correspondente, acrescido de correção monetária e juros.

C – Do dever de fiscalizar a execução do Convênio:

Destaco que a SEDRU se comprometeu a designar um servidor para responder pelo acompanhamento e fiscalização das obras necessárias à consecução do objeto deste Convênio (item 2.1.4 da cláusula segunda, fl. 14).

No entanto, a fiscalização da execução do Convênio foi deficiente, não constando nos autos nenhum documento que possa atestar o acompanhamento, suporte técnico, prevenindo e corrigindo possíveis erros e desvios. Neste contexto, trago a orientação de Juscelino Lemos de Queiroz²:

Os órgãos repassadores, no entanto, vêm cometendo falhas no acompanhamento e na fiscalização da execução dos convênios, de modo que os objetivos estabelecidos nos instrumentos e detalhados nos planos de trabalho, muitas vezes, não são atingidos, mesmo com o repasse integral dos recursos previamente estimados.

Logo, houve falha da Secretaria na fiscalização do convênio. Posto isso, recomendo ao atual responsável pela Secretaria que observe a Instrução Normativa nº 03/2013 desta Corte, quando da instauração de procedimentos de tomada de contas especial, bem como que procedam à fiscalização do objeto do Convênio, quando for assim determinado, a fim de evitar inconformidades.

III – CONCLUSÃO

Em conclusão, julgo irregulares as contas relativas ao Convênio 220/2008, firmado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU e o Município de Bertópolis, fundamentado no preceito do art. 48, inciso III, alínea “d”³ da Lei Complementar n. 102/08, e aplico multa ao responsável, Sr. Onédio Fagundes de Souza, Prefeito Municipal à época, no valor de R\$1000,00 (mil reais), pela omissão na prestação de contas do Convênio n. 220/2008, e ao Sr. Lauro Alves Jardim, Prefeito Municipal da gestão posterior, a multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais), pela intempestividade da apresentação da

---

² MONOGRAFIA UMA PROPOSTA PARA MELHORIA DO ACOMPANHAMENTO E DA FISCALIZAÇÃO DE CONVÊNIOS. 2011. Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia – NPGA/UFBA. Disponível in http://www.sefaz.ba.gov.br/scripts/ucs/externos/monografias/monografia_juscelino.pdf

³ As contas serão julgadas: III. Irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: d) dano injustificado ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico.

prestação de contas do Convênio, com base no inciso I do art. 85 e art. 86 da Lei Complementar n. 102/2008.

Determino o ressarcimento aos cofres estaduais, do montante de R\$ 10.909,08 (dez mil, novecentos e nove reais e oito centavos), de responsabilidade do Sr. Onédio Fagundes de Souza, Prefeito Municipal à época e subscritor do Convênio, em face da comprovação de execução parcial do objeto. O valor deverá ser devolvido ao erário, devidamente corrigido monetariamente e acrescido de juros, conforme Resolução n. 13/2013 do TJMG.

Por fim, recomendo ao atual responsável pela Secretaria que observe a Instrução Normativa nº 03/2013 desta Corte, quando da instauração de procedimentos de tomada de contas especial, bem como que procedam à fiscalização do objeto do Convênio, quando for assim determinado, a fim de evitar inconformidades.

Transitada em julgado a decisão, cumpram-se as disposições contidas no art. 364 do RITCEMG, sem prejuízo da remessa dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para as medidas legais cabíveis.

Intimem-se as partes da decisão, nos termos do disposto no art. 166 e inciso I e do citado dispositivo legal.

Promovidas as medidas legais cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do RITCEMG.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** julgar irregulares as contas relativas ao Convênio 220/2008, firmado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU e o Município de Bertópolis, fundamentado no preceito do art. 48, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar n. 102/08; **II)** aplicar multa ao responsável, Sr. Onédio Fagundes de Souza, Prefeito Municipal à época, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), pela omissão na prestação de contas do Convênio, e ao Sr. Lauro Alves Jardim, Prefeito Municipal da gestão posterior, a multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais), pela intempestividade da apresentação da prestação de contas do Convênio, com base no inciso I do art. 85 e art. 86 da Lei Complementar n. 102/2008; **III)** determinar o ressarcimento aos cofres estaduais, do montante de R\$ 10.909,08 (dez mil, novecentos e nove reais e oito centavos), de responsabilidade do Sr. Onédio Fagundes de Souza, Prefeito Municipal à época e subscritor do Convênio, em face da comprovação de execução parcial do objeto, valor que deve ser devolvido ao erário, devidamente corrigido monetariamente e acrescido de juros, conforme Resolução n. 13/2013 do TJMG; **IV)** recomendar ao atual responsável pela Secretaria que observe a Instrução Normativa n. 03/2013 desta Corte, quando da instauração de procedimentos de tomada de contas especial, bem como que proceda à fiscalização do objeto do Convênio, quando for assim determinado, a fim de evitar inconformidades; **V)** determinar o cumprimento das disposições contidas no art. 364 do RITCEMG, sem prejuízo da remessa dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para as medidas legais cabíveis, após transitada em julgado a decisão; **VI)** determinar a intimação das partes desta decisão, nos termos do disposto no art. 166 e inciso I e do citado dispositivo legal; **VII)** determinar o

arquivamento dos autos, após promovidas as medidas legais cabíveis, nos termos do art. 176, I, do RITCEMG.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 16 de outubro de 2017.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente e Relator

(assinado eletronicamente)

ahw/RB/ms

CERTIDÃO

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

Tribunal de Contas, ____/____/____.

_____
**Coordenadoria de Sistematização e Publicação
das Deliberações e Jurisprudência**