

## TOMADA DE CONTAS ESPECIAL N. 862489

**Órgão/Entidade:** Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais e Município de Grão Mogol

**Responsável:** Waldemir Damasceno Andrade (Prefeito à época)

**MPTC:** Daniel de Carvalho Guimarães

**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

### EMENTA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. PRESCRIÇÃO DO PODER-DEVER SANCIONATÓRIO. RECONHECIMENTO. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS JUDICANTES. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. IRREGULARIDADE. AUSÊNCIA DE CONSTATAÇÃO DA EXECUÇÃO DO OBJETO. PRESUNÇÃO *JURIS TANTUM* DE DANO AO ERÁRIO. RESTITUIÇÃO. RECOMENDAÇÃO.

1. Encontra-se prescrito o poder-dever sancionatório deste Tribunal quando há o transcurso de mais de cinco anos da ocorrência do fato até a primeira causa interruptiva da prescrição, consoante estabelecido no art. 118-A, I, da Lei Complementar n. 102/08.
2. A existência de processo judicial e inquérito civil não constituem empecilho à atuação desta Corte, tendo em vista a competência constitucional própria assegurada aos Tribunais de Contas para o exercício do controle externo da Administração Pública e a independência entre as instâncias.
3. A ausência de prestação de contas dos recursos recebidos em razão de convênio, sem a devida comprovação da execução do seu objeto, enseja o julgamento pela irregularidade das contas, a presunção *juris tantum* de dano ao erário, com a consequente determinação de restituição aos cofres públicos, pelo responsável, do valor integral do repasse, devidamente corrigido.

### Primeira Câmara

39ª Sessão Ordinária – 12/12/2017

### I – RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Governo - SEGOV, por meio da Resolução SEGOV N.º 261/10 (fl. 69), com o intuito de apurar a omissão no dever de prestar contas, identificar os responsáveis e quantificar o dano ao erário relativos ao Convênio n.º 175/95/SEAM/PADEM, firmado entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado de Assuntos Municipais - SEAM e o Município de Grão Mogol, que teve como objeto o “TÉRMINO DE MELHORAMENTO DE ESTRADAS VICINAIS, CONFORME DISCRIMINADO NO PLANO DE TRABALHO”, fl. 13.

O órgão técnico, na manifestação preliminar de fls. 239/249, sugeriu a citação do então Prefeito Waldemir Damasceno Andrade, o que resultou na juntada de defesa e documentos às fls. 258/268.

Em novo exame, fls. 270/274, a unidade técnica, devido à omissão no dever de prestar contas relativa ao convênio, concluiu pela sua irregularidade.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, às fls. 299/305, ratificou o entendimento do órgão técnico, apontando dano ao erário a ser restituído pelo responsável e opinou pelo reconhecimento da prescrição do poder-dever sancionatório deste Tribunal.

É o breve relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **1. Prejudicial de Mérito – Prescrição**

No presente processo, o Órgão Ministerial opinou pelo reconhecimento da prescrição, a teor dos arts. 110-C, § 1º, II, e 110-E, ambos da Lei Orgânica.

Da análise do “Relatório das Tramitações do Processo”, obtido no Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, e ora juntado, verifiquei que o presente processo foi autuado em 17/10/11, fl. 237. Considerando que o Convênio n.º 175/95/SEAM/PADEM foi celebrado em 18/05/95, com vigência até 18/12/95 (Aditivo n.º 0468/95/ SEAM/PADEM, fls. 26/27) e previsão de prestação de contas em 30 dias, fls. 13/16, constata-se que houve o transcurso de mais de cinco anos da ocorrência dos fatos até a primeira causa de interrupção da prescrição, encontrando-se prescrito o poder-dever sancionatório quanto à matéria versada nos presentes autos, consoante preceito estabelecido no art. 118-A, I, da LC n.º 102/08.

No entanto, por se tratar de tomada de contas especial, que pressupõe indícios de dano ao erário, nos termos do art. 248 do Regimento Interno, passo à análise do mérito quanto à verificação de ocorrência de prejuízo aos cofres públicos, haja vista a hipótese única de imprescritibilidade consignada no art. 37, § 5º, da Carta Política do Brasil.

### **2. Mérito**

#### **2.1. Da existência de ação judicial**

Compulsando os autos, verifiquei que no procedimento de prestação de contas da SEGOV há informação acerca da existência de Ação Ordinária de Prestação de Contas, ajuizada pelo Município de Grão Mogol em face de Waldemir Damasceno Andrade, Processo n.º 0000322-42.2011.8.13.0278, em curso perante a Vara Única da Comarca de Grão Mogol, fls. 188/191, e do Inquérito Civil n.º MPMG-0278.97.000003-2, em trâmite perante a Promotoria de Justiça da Comarca de Grão Mogol (fl. 84 e seg.), ambos relativos ao convênio ora analisado.

Em consulta ao sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG, constatei que a ação em questão, cujo espelho faço juntar aos autos, encontra-se baixada, não constando dos andamentos processuais notícia acerca de decisão transitada em julgado e eventual restituição dos recursos repassados mediante convênio. Já o Inquérito Civil estava em fase de instrução, conforme informado pelo Ministério Público de Minas Gerais, no Of.GAB/0306/2016, datado de 23/02/2016, fl. 280.

Registro que a existência de ação judicial e inquérito civil não constituem impedimento para o exercício da competência constitucional atribuída aos Tribunais de Contas, como, aliás, já decidiu o Supremo Tribunal Federal – STF no julgamento do Mandado de Segurança n.º 25.880/DF, de relatoria do Ministro Eros Grau, *verbis*:

“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 Nº 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI Nº 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.”

Desse modo, e levando em conta a independência das instâncias, bem como a competência constitucionalmente reservada a cada órgão, concluo não restar prejudicada a análise, por esta Corte de Contas, da matéria tratada no presente processo.

## 2.2. Da irregularidade na prestação das contas e da não consecução do objeto conveniado

A Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial, no relatório de fls. 193/197, face à omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da regular utilização dos recursos repassados para o cumprimento do objeto do Convênio n.º 175/1995/SEAM/PADEM, concluiu pela irregularidade das contas, e pela conseqüente ocorrência de dano ao erário no valor histórico de R\$48.000,00 que, atualizado até janeiro/2011, perfazia o montante de R\$326.527,16. Foi indicado como responsável o signatário do pacto e então Prefeito Waldemir Damasceno Andrade.

Instada a se manifestar, a Auditoria Setorial, fls. 207/218, ratificou os trabalhos da referida comissão.

A unidade técnica, em estudo preliminar, fls. 239/249, apurou constar dos autos, como parte integrante do Inquérito Civil, cópia da relação de pagamentos, cheques e notas fiscais da Construtora Verga Ltda. (fls. 117/126). No entanto, argumentou que não foi possível fazer a relação entre tais documentos e a efetiva execução do objeto do convênio, por não ter sido apresentado o Plano de Trabalho mencionado na Cláusula Primeira, com a discriminação dos serviços e a identificação do local das obras.

Assim, constatando a ausência da prestação de contas posicionou-se, a princípio, pela presunção de dano ao erário, a saber:

“Nesses termos, depreende-se que a falta da correta comprovação da aplicação dos recursos repassados pela Secretaria à Prefeitura do Município de Grão Mogol/MG configura irregularidade ensejadora de instauração de Tomada de Contas Especial, pois leva à presunção de dano ao Erário correspondente ao montante dos recursos recebidos sem correta aplicação comprovada.”

Na defesa de fls. 258/260, o então gestor alegou que a sua responsabilidade teria se encerrado juntamente com o seu mandato, e juntou a documentação complementar de fls. 261/268, que não foi suficiente sanar as lacunas apontadas.

Examinando os extratos bancários, o órgão técnico organizou as entradas e saídas da conta corrente no quadro de fl. 272, demonstrando que as movimentações efetuadas não foram esclarecidas (fl. 273).

O *Parquet*, às fls. 299/305, rebateu as razões da defesa, ponderando que as contas decorrentes dos valores repassados não teriam sido prestadas e que a responsabilidade pelas irregularidades apontadas caberia ao então Prefeito Waldemir Damasceno Andrade, uma vez que “tanto a execução do Convênio, quanto o término do prazo para a remessa da respectiva prestação de contas, ocorreram durante a sua gestão (1993/1996).” Além disso, concluiu que não foi comprovada a consecução do objeto pactuado, ou a utilização dos recursos em prol do interesse público, configurando dano ao erário.

Em seu parecer o Órgão Ministerial discorreu sobre a documentação constante dos autos, cujos termos ora transcrevo:

“48. A documentação apresentada pelo gestor está incompleta, além de ser extremamente frágil e questionável.

49. Quanto aos documentos encaminhados na Defesa, aponto que as declarações foram emitidas pelo próprio gestor, sendo unilaterais e impróprias para comprovar a execução da obra (fls. 261/263).

50. Os extratos de movimentações, conforme ressaltado pela Unidade Técnica, não esclarecem como os recursos foram utilizados e, inclusive, apresentam-se desconexos (fls. 264/268).

51. No que tange a documentação comprobatória do Inquérito Civil, entendo que as propostas de licitantes acostadas não sustentam a realização de um processo licitatório. Faltam inúmeros

documentos e informações de que o Convite foi efetivamente promovido. Não obstante, as referidas propostas englobam valores muito superiores à contratação em apreço (fls. 127/129).

52. As notas de empenho e as notas fiscais, em contrapartida, corroboram a realização de dois pagamentos, ambos no valor de R\$24.000,00, à Construtora Verga Ltda. (fls. 119/126). Entretanto, este único dado não supre o nexo de causalidade em questão. Isto é, não é possível aferir que a Construtora executou a obra objeto do Convênio nº 175/1995.

53. Não foi apresentado o contrato celebrado com a empresa, a descrição dos serviços que deveriam ter sido realizados, o extrato bancário comprovando a abertura de uma conta-corrente destinada ao Convênio, laudos técnicos emitidos por profissionais competentes. Também não foram colhidos depoimentos de testemunhas ou fotos da execução e da conclusão das obras.

54. Existem indicativos de que o dinheiro público não foi regularmente aplicado. Na Representação que originou o Inquérito Civil nº MPMG-0278.97.000003-2, o Prefeito Jéferson Augusto denunciou que os recursos do Convênio foram aplicados na satisfação dos interesses políticos do gestor responsável (fls. 88/90).

55. Cumulativamente, não foram encontrados documentos na Prefeitura que pudessem corroborar a realização das obras, conforme informações prestadas em 11/01 e 16/12/2010 (fls. 82/83 e 190/191).”

Nos termos do Convênio n.º 175/1995/SEAM/PADEM, fls. 38/41, a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais tinha a obrigação de transferir R\$48.000,00 ao Município de Grão Mogol, enquanto que este deveria arcar, em contrapartida, com 30% do referido valor, objetivando o término das obras de melhoramento de estradas vicinais. *In casu*, observa-se que a SEAM repassou o valor integral estabelecido no convênio, conforme aviso de pagamento de fl. 36, não havendo, por parte do Município, a contrapartida estipulada, tendo em vista a declaração de isenção anexada à fl. 20. Porém, o prefeito à época deixou de prestar contas e comprovar a regular execução do convênio, fatos estes que ocasionaram a posterior instauração do Inquérito Civil n.º 02/1997 para apurar a ocorrência de atos de improbidade administrativa associados ao Convênio 175/1995 e a outros instrumentos.

Os documentos acostados pelo responsável não se prestaram à comprovação da utilização do valor recebido na consecução do objeto pactuado. Nos extratos bancários da conta específica está demonstrado o depósito do repasse, mas as movimentações não são compatíveis com as pretensas despesas, inexistindo o necessário nexo causal. Também não há prova da aplicação financeira dos recursos.

A prestação de contas é dever insculpido no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República. Logo, compete ao gestor responder pela integralidade das verbas estatais repassadas, cabendo-lhe o ônus da prova quanto à regular aplicação desses valores, demonstrando o nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos financeiros recebidos, os comprovantes de despesas e a consecução do objeto acordado.

A omissão na prestação das contas legitima a presunção *juris tantum* de dano aos cofres públicos, em linha de consonância com o entendimento jurisprudencial prevalectante sobre a matéria. Trago à colação, a propósito, voto do Ministro Adylson Motta, na Decisão n.º 25/2000, da Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União, que evidencia com clareza o entendimento predominante naquele Sodalício, *in verbis*:

“A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão n.º 176, *verbis*: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos

públicos, cabendo-lhe o ônus da prova'. Há que se destacar, ainda, que além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado.”

Em idêntico sentido aponta o Acórdão TCU n.º 1.928/2005 – Segunda Câmara, proferido em processo de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues: “a omissão no dever de prestar contas viola princípio fundamental da república, constitui ato de improbidade administrativa e crime de responsabilidade e faz nascer a presunção de desvio de recursos”.

Friso que a Tomada de Contas Especial em exame se originou da omissão do dever de prestar contas e de demonstrar a correta aplicação dos recursos transferidos pelo Estado à Prefeitura Municipal de Grão Mogol, caracterizando dano ao erário estadual, no valor integral do repasse, sendo a devolução de responsabilidade do gestor.

Isso posto, concluo pela irregularidade das contas tomadas, nos termos do art. 48, III, “a” e “d”, da Lei Complementar n.º 102/08, e pelo ressarcimento ao erário estadual do dano apurado, no valor histórico de R\$48.000,00, de responsabilidade do então Prefeito do Município de Grão Mogol, Sr. Waldemir Damasceno Andrade, a ser devidamente atualizado, a teor do art. 51 da Lei Orgânica deste Tribunal.

Deixo de aplicar multa ao gestor em razão da não apresentação das contas e da não consecução do objeto do convênio, uma vez prescrito o poder-dever sancionatório desta Corte de Contas.

Por fim, recomendo ao atual Secretário de Estado de Governo de Minas Gerais a adoção das providências necessárias ao acompanhamento, controle da execução e das prestações de contas dos diversos convênios celebrados, de modo a evitar a recorrência de irregularidades detectadas nestes autos.

### **III – CONCLUSÃO**

Pelo exposto, manifesto-me, em prejudicial de mérito, pela prescrição do poder-dever sancionatório deste Tribunal quanto aos fatos abordados nos presentes autos, diante do transcurso de prazo superior a cinco anos, desde a ocorrência dos fatos até a primeira causa interruptiva da prescrição, nos termos do art. 118-A, I da Lei Complementar n.º 102/08.

No mérito, fundamentado no preceito do art. 48, III, “a” e “d”, da Lei Complementar n.º 102/08, manifesto-me pela irregularidade das contas examinadas, devendo o signatário do Convênio n.º 175/95/SEAM/PADEM e então Prefeito do Município de Grão Mogol, Sr. Waldemir Damasceno Andrade, restituir ao erário estadual o valor histórico de R\$48.000,00 (quarenta e oito mil reais), devidamente atualizados, a teor do art. 51 da Lei Orgânica deste Tribunal, em razão da omissão no dever de prestar contas e da não demonstração da execução física do objeto do referido convênio.

Com as homenagens de praxe, oficie-se ao juízo da Vara Única da Comarca de Grão Mogol, na qual tramita o Processo n.º 0000322-42.2011.8.13.0278, e à Promotoria de Justiça da Comarca de Grão Mogol, onde corre o Inquérito Civil n.º MPMG-0278.97.000003-2, cientificando-os do inteiro teor desta decisão.

Por fim, recomendo ao atual Secretário de Estado de Governo de Minas Gerais a adoção das providências necessárias ao acompanhamento, controle da execução e das prestações de contas dos diversos convênios celebrados, de modo a evitar a recorrência de irregularidades detectadas nestes autos.

Intime-se o responsável, por AR, desta decisão.

Transitado em julgado o *decisum*, cumpra-se o disposto no art. 176, I, regimental.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: **I)** reconhecer, em prejudicial de mérito, a prescrição do dever sancionatório desta Corte de Contas, nos termos do art. 118-A, I, da Lei Complementar n. 102/08, diante do transcurso de prazo superior a cinco anos, desde a ocorrência dos fatos até a primeira causa interruptiva; **II)** julgar, no mérito, irregulares as contas examinadas, com fundamento no disposto no art. 48, III, “a” e “d”, da Lei Complementar n. 102/08, em razão da omissão do dever de prestar contas dos recursos repassados e da não demonstração da execução física do objeto do Convênio n. 175/1995/SEAM/PADEM, firmado entre o Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, e o Município de Grão Mogol; **III)** determinar ao signatário do convênio e então Prefeito Waldemir Damasceno Andrade, o ressarcimento ao erário estadual do valor histórico de R\$48.000,00 (quarenta e oito mil reais), a ser devidamente atualizado, a teor do art. 51 da Lei Orgânica deste Tribunal; **IV)** determinar que seja oficiado ao juízo da Vara Única da Comarca de Grão Mogol, na qual tramita o Processo n. 0000322-42.2011.8.13.0278, e à Promotoria de Justiça da Comarca de Grão Mogol, onde corre o Inquérito Civil n. MPMG-0278.97.000003-2, cientificando-os do inteiro teor desta decisão; **V)** recomendar ao atual Secretário de Estado de Governo de Minas Gerais a adoção de providências necessárias ao acompanhamento, controle da execução e das prestações de contas dos diversos convênios celebrados, de modo a evitar a recorrência das irregularidades examinadas; **VI)** determinar a intimação do responsável por AR; **VII)** determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o arquivamento dos autos, a teor do previsto no art. 176, I, regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Presidente Mauri Torres.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de dezembro de 2017.

MAURI TORRES  
Presidente

HAMILTON COELHO  
Relator

(assinado eletronicamente)

ahw/fg

### 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**