

REPRESENTAÇÃO N. 859052

Representante: Controladoria-Geral da União – CGU

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Bom Despacho

Responsáveis: Haroldo de Sousa Queiroz, Prefeito à época, Marcio Augusto Vasconcelos Nunes, Juarez Amorim, ex-gestores da Copasa

Procuradores: Marco Aurélio Martins da Costa Vasconcelos, OAB/MG 42.147; João Paulo Scapolatempore, OAB/MG 160.603

MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

EMENTA

REPRESENTAÇÃO. CONVÊNIOS. PREFEITURA MUNICIPAL. CANALIZAÇÃO DE CÓRREGO MEDIANTE EMPREGO DE RECURSOS MUNICIPAIS, ESTADUAIS E FEDERAIS. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIMENTO PARCIAL. PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. FALTA DE CITAÇÃO TEMPORÂNEA. CONTRAPARTIDA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. MÉRITO. NÃO COMPROVAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS NA FINALIDADE DO AJUSTE ESTADUAL PELO GESTOR. COINCIDÊNCIA DE OBJETO E CONFUSÃO NO EMPREGO DOS RECURSOS. AUSÊNCIA DE NEXO ENTRE A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS E A EXECUÇÃO DA OBRA. DANO AO ERÁRIO. NÃO MANIFESTAÇÃO DO RESPONSÁVEL. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA. RESPONSABILIDADE DOS SIGNATÁRIOS DO AJUSTE REPRESENTANDO A EMPRESA CONCEDENTE. ARQUIVAMENTO.

1. Passados mais de cinco anos entre a publicação do edital e o recebimento da representação nesta casa, impõe-se a declaração da prescrição com relação ao apontamento de irregularidade relacionado à possível restrição de competitividade de licitação, nos termos do art. 110-E da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.
2. Havendo necessidade de outras diligências para eventual configuração de dano ao erário, bem como nova citação dos responsáveis, em razão dos critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade do controle, e consoante os princípios da segurança jurídica, da racionalização administrativa, da economia processual, da razoável duração do processo e da razoabilidade, não se mostra mais oportuna a continuidade das ações de fiscalização, tendo em vista que já transcorreram cerca de 10 (dez) anos da ocorrência dos fatos, uma vez demonstrada a ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo.
3. A comprovação da regularidade na aplicação de dinheiros, bens e valores públicos constitui dever de todo aquele a quem incumbe administrá-los, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição da República.
4. Embora haja indícios da realização de parte da obra objeto do convênio, o nexo entre os recursos repassados e a execução do evento não restou demonstrado. A ausência desse nexo

de causalidade impossibilita identificar se o objeto foi executado ou custeado com recursos de outras fontes ou, ainda, oriundos de outro convênio, com possível desvio das verbas próprias da avença, o que caracteriza prejuízo efetivo ao erário.

5. A ocorrência de dano ao erário, aliada à inércia do responsável, podem ser utilizadas, no exame do mérito do processo, como um dos elementos de convicção na apreciação dos atos de gestão, nos limites do princípio do livre convencimento motivado.

6. Independentemente da configuração de dano ao erário, da imputação de seu ressarcimento e da multa prevista no art. 86 da Lei Complementar n. 102/2008, deixar de apresentar documentos aptos a comprovar a regular aplicação dos recursos públicos é ilícito constitucional grave que enseja a aplicação de multa.

7. É passível de aplicação de multa pelo Tribunal a ausência do dever de cuidado na assinatura de convênio por parte dos gestores da entidade repassadora dos recursos públicos, nos casos de convênios em que se constata que a entidade tinha conhecimento da coincidência de objetos em relação a outro convênio de repasse de recursos federais.

Segunda Câmara
24ª Sessão Ordinária – 22/8/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação encaminhada a este Tribunal pela Controladoria-Geral da União – CGU mediante Nota Técnica n. 1294/DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 17/5/2011, elaborada em razão de denúncia enviada ao mencionado órgão federal pelo Vereador Fernando José Castro Cabral, fls. 4 a 18, referente aos convênios firmados pela Prefeitura Municipal de Bom Despacho com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba – Codevasf, em 30/12/2005, no valor de R\$ 4.631.747,20 (quatro milhões, seiscentos e trinta e um mil, setecentos e quarenta e sete reais e vinte centavos), e com a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa, em 17/6/2008, no valor de R\$ 4.600.000,00 (quatro milhões e seiscentos mil reais), ambos tendo como objeto a canalização do Córrego dos Machados (fls. 1/19).

Com o objetivo de se instruírem os autos, a Presidência desta Casa determinou, fls. 20/21, a expedição de ofício à CGU para que fossem encaminhadas todas as denúncias formuladas perante aquele órgão sobre o Convênio Siafi n. 553881, bem como os documentos a ele relativos.

Foram, então, enviados os documentos de fls. 24/406 pelo Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura da CGU.

Em seguida, foi recebida documentação como representação, em 28/7/2011, fl. 408, sendo o processo distribuído ao Conselheiro Eduardo Carone Costa que, à fl. 412, encaminhou à Unidade Técnica para análise e instrução, sendo produzido o relatório de fls. 413/425, que concluiu pela necessidade de realização de diligência relacionada à venda dos editais pela Comissão de Licitação.

À fl. 426, o Conselheiro Relator determinou a realização de diligência a ser cumprida pelo Prefeito de Bom Despacho à época, Sr. Haroldo de Sousa Queiroz, no prazo de 15 dias.

Juntado o Aviso de Recebimento à fl. 428, em 21/9/2011, o ex-Prefeito protocolizou petição com os documentos requisitados em 3/10/2011, fls. 429/437 e também com justificativas.

O então Relator, fls. 439, determinou a manifestação da 3ª CFM acerca dessa documentação, o que gerou o relatório de fls. 440/448, o qual concluiu por ser exacerbado o valor da cobrança pela retirada do edital da Concorrência Pública n. 1/2006 e pela necessidade de nova diligência para que se remetesse ao Tribunal relatório contábil da Conta Venda de Editais.

A relatoria determinou, fl. 449, nova intimação do então Prefeito para cumprimento de diligência, no prazo de 15 dias, sendo o AR respectivo juntado à fl. 451 em 15/12/2011. A diligência não foi atendida, conforme certificado à fl. 452.

Renovada a intimação, conforme fl. 454, em 1º/2/2012, o gestor apresentou a documentação de fls. 456/459, em 15/2/2012, a qual foi encaminhada à análise técnica, conforme despacho de fl. 461, sendo, em seguida, produzido o relatório de fls. 462/465, que ratificou o relatório anterior a respeito da ocorrência de irregularidades quanto ao valor de venda do edital da Concorrência Pública n. 1/2006, concluindo pela necessidade de devolução “dos cofres municipais” a cada empresa dos valores considerados exorbitantes e da aplicação de multa ao Sr. Haroldo de Sousa Queiroz.

O Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura da CGU enviou ao Tribunal os documentos de fls. 469/533, dentre eles o relatório conclusivo elaborado pela Codevasf (fls. 471/522), submetidos à análise técnica, conforme despacho de fls. 466, o que gerou o relatório de fls. 550/553, no qual se concluiu “de forma genérica, que o objeto conveniado” pelo Município com a Codevasf seria o mesmo que o conveniado com a Copasa, pelo que se sugeriu, para tal constatação, a notificação do então Prefeito para a juntada dos projetos básicos dos dois convênios “e/ou designação de uma inspeção *in loco*”.

Os autos foram redistribuídos temporariamente ao Conselheiro Sebastião Helvecio, fl. 554, que, em 7/8/2012, fl. 555, deferiu o pedido de vista para extração de cópias do Sr. Haroldo de Sousa Queiroz e determinou sua intimação para, no prazo de 15 dias, encaminhar documentos. À fl. 562, foi certificado que a diligência não foi atendida.

Encaminhados os autos pelo então Relator ao Ministério Público de Contas, fl. 563, foram eles devolvidos ao Relator, “visando à adequada e necessária instrução processual”, conforme fls. 565/567.

Os autos foram redistribuídos à Relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, fls. 564, que, à fl. 568, determinou a renovação da intimação do Prefeito, pelo prazo de 15 dias, na data de 2/2/2015. O termo de juntada de comprovante da intimação consta à fl. 571 e a diligência foi cumprida pelo prefeito sucessor do Sr. Haroldo de Sousa Queiroz, Sr. Fernando José Castro Cabral, conforme fls. 572/573.

À fl. 572, o novo Prefeito Municipal de Bom Despacho, diga-se, o mesmo que apresentou as denúncias que geraram esta representação enquanto era vereador, afirmou que “o processo licitatório nº 123/2006, modalidade Concorrência Pública n. 1/2006, foi o único realizado para canalização do Córrego dos Machados com recursos dos Convênios SIAFI nº 55881 (CODEVASF) e nº 08.1791 (COPASA).” Foi apresentado, também, fl. 573, CD-ROM contendo versão digitalizada da prestação de contas encaminhada pelo Município à Codevasf.

Em seguida, em atendimento à parte final do despacho de fl. 568, foi elaborado novo exame técnico, às fls. 575/578, o qual concluiu que não haveria como “afirmar se houve ou não as irregularidades apontadas na representação, em referência aos recursos oriundos do convênio realizado entre a Copasa e o Município de Bom Despacho, bem como a contrapartida do Município, na obra de canalização do Córrego dos Machados”, fl. 577.

À fl. 579, o Relator oficiou o Ministério Público Estadual solicitando cópia de documentos presentes em uma ação judicial, cujo objeto guardava relação com a matéria fiscalizada, a Ação Civil Pública n. 0039216-20.2011.8.13.0074, Comarca de Bom Despacho.

À fl. 587, foi determinada a juntada da documentação de fls. 589/677, bem como o DVD-R sob o título “Projetos do Córrego dos Machados – Bom Despacho, Concorrência 01/2006” à fl. 678, encaminhados pelo Ministério Público Estadual. Foi determinado também o retorno dos autos à 3ª CFM e ao *Parquet* Especial.

Conforme despacho de fl. 680, foi juntada, ainda, documentação enviada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, às fls. 683/686, submetida à relatoria pela Presidência, fl. 682, relacionada ao Processo TC 005.374/2013-8, Tomada de Contas Especial, na qual o ex-Prefeito Haroldo de Souza Queiroz teve as contas julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa, conforme Acórdão n. 10133/2017 – TCU – 2ª Câmara, fls. 685/686.

Retornados os autos para análise conclusiva, a 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal – 3ª CFM, fls. 688/690, apontou que o relatório técnico elaborado pela Codevasf, fls. 471/522, concluiu que os valores obtidos por meio do convênio celebrado com a Copasa não foram aplicados na canalização do Córrego dos Machados, pois não existem projetos, documentos, relatórios e despesas relacionadas, estando a obra já concluída na data da formalização deste segundo convênio. Afirmaram que as irregularidades relacionadas ao convênio realizado entre a Codevasf e a Prefeitura Municipal de Bom Despacho já haviam sido objeto de fiscalização pela CGU e de decisão do Tribunal de Contas da União – TCU, conforme acórdão juntado às fls. 685/686, tendo sido determinada a devolução dos recursos, além da aplicação de multa ao então Prefeito Municipal. Concluiu a Unidade Técnica que “o valor de R\$ 4.600.000,00 objeto do convênio deve ser restituído ao erário municipal pelo ex-Prefeito, Sr. Haroldo de Souza Queiroz” e por sua citação quanto às irregularidades assinaladas.

No mesmo sentido opinou o Ministério Público de Contas, em parecer de fl. 691/691v. Além disso, requereu “a citação dos Srs. Márcio Nunes, então Diretor Presidente da Copasa, e Juarez Amorim, Diretor de Operação Metropolitana à época, todos signatários do convênio firmado (fls. 537/549), para que se manifestem sobre todos os apontamentos dos autos, conforme a peça de representação e relatórios da Unidade Técnica”.

O Conselheiro Gilberto Diniz declarou suspeição, fl. 692, e os autos foram a mim redistribuídos em seguida, fl. 693.

Às fls. 694/695, determinei a citação dos três gestores indicados pelo Ministério Público de Contas como responsáveis.

O Sr. Marcio Augusto Vasconcelos Nunes apresentou defesa às fls. 701/704 e juntou os documentos de fls. 705/848. Arguiu que foi Diretor Presidente da Copasa de janeiro de 2005 a setembro de 2009, que assinou o convênio apenas por imposição do Estatuto Social da Companhia e não participou dos atos do Convênio n. 08.1791, aprovado pelo Conselho de Administração e pela Diretoria Executiva da Copasa. Acrescentou que só foi repassado ao conveniente o valor de R\$ 1.543.542,41 (um milhão, quinhentos e quarenta e três mil, quinhentos e quarenta e dois reais e quarenta e um centavos) e que a execução do convênio ocorreu após sua saída da Companhia.

O Sr. Juarez Amorim, às fls. 849/855, afirmou que não era verdadeira a alegação de que a Copasa teria destinado recursos para executar obras já concluídas, que o Relatório realizado pela Auditoria da Copasa (n. 110807, fls. 813/843) apontou que os recursos foram efetivamente utilizados nas obras de canalização do Córrego da Palmeiras e que não houve qualquer irregularidade envolvendo a execução do convênio. Alegou, ainda, que não foi

responsável pelos atos praticados por terceiros, vez que a ele não cabia a fiscalização das obras, apenas lhe competindo assinar em conjunto com outros diretores os contratos e convênios firmados por força do Estatuto Social.

O Sr. Haroldo de Souza Queiroz, ex-Prefeito Municipal foi citado, fls. 694/695, e não apresentou defesa, conforme certidão de não manifestação à fl. 860.

A 3ª CFM, às fls. 864 a 866, salientou que a Copasa informou que repassou para a Prefeitura Municipal de Bom Despacho o valor de R\$ 1.543.542,41 (um milhão, quinhentos e quarenta e três mil, quinhentos e quarenta e dois reais e quarenta e um centavos), que não há documentação comprovando a realização dos serviços de canalizações do Córrego dos Machados, sendo que as medições e o relatório de auditoria da Copasa não estariam assinados. Diante disso, afirma que estaria caracterizado dano ao erário, no montante reconhecido e informado pela Copasa, devendo os valores serem devolvidos aos cofres do Município pelos responsáveis, especialmente, Sr. Haroldo de Souza Queiroz, ex-Prefeito Municipal.

O *Parquet* Especial se manifestou às fls. 867/871v e opinou no sentido de que a restituição dos valores devidos à Copasa seria de responsabilidade do Sr. Haroldo de Souza Queiroz, Prefeito Municipal de Bom Despacho à época, pela realização de convênio para canalização do Córrego dos Machados eivado de irregularidades e sem a devida prestação de contas, configurando dano ao erário no valor de R\$ 1.543.542,41 (um milhão, quinhentos e quarenta e três mil, quinhentos e quarenta e dois reais e quarenta e um centavos). Também entendeu pela aplicação de multa aos srs. Haroldo de Souza Queiroz, Prefeito Municipal de Bom Despacho à época, Marcio Nunes, então Diretor Presidente da Copasa, e Juarez Amorim, Diretor de Operação Metropolitana à época, todos signatários do Convênio firmado, fls. 538/549, pela procedência das irregularidades apontadas na Representação.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Introdução

Antes de se adentrar ao mérito das irregularidades trazidas aos autos ao longo da marcha processual, cumpre esclarecer que se analisa, em essência, as obras de canalização de córrego que foram realizadas mediante o emprego de recursos federais, por meio de convênio com a Codevasf, recursos municipais, por meio de contrapartida, e recursos estaduais, por meio de convênio com a Copasa.

Necessário, portanto, esforço para separação dos atos sujeitos à fiscalização deste Tribunal, principalmente quando se constata, fls. 684/686, que o TCU já promoveu o julgamento de atos sujeitos ao financiamento com recursos federais, nos termos de sua competência, no Processo n. 005.374/2013-8, Acórdão n. 10133/2017-2ª Câmara, pendente ainda de recursos¹.

Desse modo, estão sujeitos a julgamento neste processo os atos vinculados à utilização de recursos estaduais do convênio firmado pelo município com a Copasa e também os recursos relativos à contrapartida municipal prevista no convênio firmado com a Codevasf.

1

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/*/PROC%253A537420138/ANO%20desc,%20NUMEROPROCESSOCOMZEROS%20desc/0/%20> Acesso em 20/8/2019

2. Prejudicial de mérito – Ocorrência de prescrição ordinária

Quanto a este ponto, verifiquei que o convênio com a Codevasf foi assinado em 30/12/2005 e que o edital da Concorrência deflagrada para realização das obras foi publicado em 13/2/2006, no Diário Oficial da União, conforme informado à fl. 485. Assim, tendo em vista que a representação foi recebida pela presidência em 28/7/2011, nos termos do despacho de fl. 408, encontra-se prescrita a pretensão punitiva deste Tribunal com relação aos apontamentos de irregularidades passíveis de aplicação de multa relacionados às cláusulas do edital de licitação.

Dessa forma, passados mais de cinco anos entre a publicação do edital e o recebimento da representação nesta casa, proponho seja declarada a prescrição com relação ao apontamento de irregularidade inicialmente levantado pela Unidade Técnica, fl. 424, relacionado à possível restrição de competitividade na licitação decorrente do valor excessivo cobrado pelo Município pelo edital de licitação da concorrência pública para realização das obras, nos termos do art. 110-E da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Declarada a prescrição ordinária, vale acrescentar, neste momento, quanto à possível ocorrência de prescrição intercorrente, art. 118-A, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, que a 3ª CFM, no exame técnico de fls. 864/866, e o Ministério Público de Contas, no parecer de fls. 867/871v, consideraram que o seu marco definitivo seria 28/7/2019, uma vez que, repita-se, a representação foi recebida em 28/7/2011, fl. 408.

Contudo, regulamentando o art. 110-D, da Lei Orgânica deste Tribunal², o art. 182-D do Regimento Interno desta Corte fixa causas suspensivas da prescrição, *in verbis*:

Art. 182-D. Não corre o prazo prescricional durante:

I – a fluência de prazo concedido à parte para cumprimento de diligência determinada pelo Tribunal, desde a data da intimação;

[...]

§ 1º Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo do ponto em que tiver parado.

§ 2º Considera-se que cessa a causa suspensiva:

I – para fins do inciso I do *caput*, com o término do prazo concedido ou com o recebimento das informações ou documentos, o que primeiro ocorrer.

Da leitura dos citados dispositivos, verificam-se hipóteses em que não há fluência do prazo prescricional, dos quais destaco o inciso I, em caso de “[...] diligência determinada pelo Tribunal”, que cessa apenas “[...] com o término do prazo concedido ou com o recebimento das informações ou documentos, o que primeiro ocorrer”. Tais intervalos de tempo devem ser somados àquele fixado no art. 118-A, II, da Lei Orgânica deste Tribunal para cálculo da prescrição.

Nesse sentido, em consulta aos autos, constatei que o Chefe do Poder Executivo, à época, Sr. Haroldo de Sousa Queiroz, foi intimado, em 1º/9/2011, para encaminhar documentos no prazo

² Art. 110-D – As causas suspensivas da prescrição serão disciplinadas em ato normativo próprio.

Parágrafo único – Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo do ponto em que tiver parado. (Artigo acrescentado pelo art. 9º da Lei Complementar nº 120, de 15/12/2011).

de 15 (quinze) dias, fl. 426. O Aviso de Recebimento – AR foi juntado aos autos em 21/9/2011, tendo sido protocolada, em 3/10/2011, petição com os documentos requisitados.

Verifiquei, ainda, que foi determinada, à fl. 449, nova intimação do então Prefeito para cumprimento de diligência em 15 (quinze) dias. Ressalto que o respectivo AR foi juntado em 15/12/2011, à fl. 451, mas a diligência não foi atendida, conforme certificado à fl. 452.

Renovada a intimação em 1º/2/2012, fl. 454, o referido gestor apresentou a documentação de fls. 456/459, em 15/2/2012, que não teve seu AR juntado.

Posteriormente, com a redistribuição temporária dos autos ao Conselheiro Sebastião Helvecio, fl. 555, observei que este deferiu, em 7/8/2012, o pedido de vista formulado pelo Sr. Haroldo de Sousa Queiroz para extração de cópias. Ato contínuo, determinou sua intimação para que encaminhasse documentos no prazo de 15 (quinze) dias. À fl. 558, em 9/8/2012, foi anexado o “termo de juntada de comprovante” da remessa do Ofício n. 9776/2012, porém certificado, à fl. 562, que a diligência não foi atendida.

Ao todo, portanto, constatei que o referido prazo permaneceu suspenso por 56 (cinquenta e seis) dias para diligências, sendo que o término do período prescricional, considerando-se os termos do art. 182-D, § 2º, I, passou a ser 22/9/2019, após o referido intervalo de tempo ser adicionado ao prazo fixado no art. 118-A, II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Realizado esse registro, passo a apreciar as irregularidades apontadas na representação, cotejando-as com as razões de defesa, os documentos juntados aos autos, os estudos da Unidade Técnica e as manifestações do Ministério Público de Contas.

3. Possível dano ao erário: contrapartida municipal – Ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo

Analisando a documentação inicialmente encaminhada pela CGU, às fls. 1/19, foi informado que o Município de Bom Despacho assinou com a Copasa um convênio para executar o mesmo objeto (canalização do Córrego dos Machados) de um outro ajuste assinado com a Codevasf, no âmbito federal, o que seria vedado pela legislação e implicaria prejuízo aos cofres públicos.

No âmbito do convênio com a Codevasf, foi estipulado, conforme cláusula terceira, fl. 317, que o Município seria responsável pelo aporte de contrapartida no valor de R\$ 463.174,72 (quatrocentos e sessenta e três mil, cento e setenta e quatro reais e setenta e dois centavos). Posteriormente, no documento constante à fl. 381 (“termo de encerramento físico”), foi atestado pela Codevasf que a contrapartida correspondeu ao valor de R\$ 462.765,41 (quatrocentos e sessenta e dois mil, setecentos e sessenta e cinco reais e quarenta e um centavos).

Ainda, no Acórdão n. 10133, de relatoria da Ministra Ana Arraes, julgado no dia 28/11/2017 pela Segunda Câmara do TCU, restou decidido que seria remetida cópia da deliberação a este Tribunal para avaliar a oportunidade e conveniência de apurar possíveis irregularidades em seu âmbito de atuação.

Conforme se depreende dos autos, o convênio com a Codevasf perdurou até 25/12/2008, fl. 381, e as análises técnicas e os pareceres ministeriais não abordaram eventual dano ao erário relativo aos recursos municipais referentes à contrapartida municipal no âmbito do convênio. Assim, os responsáveis teriam que ser novamente citados para responderem às novas imputações.

Nesse diapasão, transcorridos cerca de 10 (dez) anos desde a ocorrência dos fatos, considero inviável persistir na citação dos eventuais responsáveis no atual estágio processual. Noutras

palavras, embora pudesse ser esse o caminho a ser trilhado com vistas ao prosseguimento da ação de controle, o longo transcurso temporal desde a ocorrência dos fatos compromete substancialmente o exercício da ampla defesa.

Com efeito, o lapso temporal torna incerta a existência de documentos relacionados ao referido ajuste e improvável a reconstituição confiável de fatos e acontecimentos, especialmente se considerarmos a limitação dos gestores de angariar documentos relacionados à administração anterior, o que permite a esta Corte, na análise do caso concreto, examinar se o transcurso de tal prazo pôde inviabilizar o exercício da ampla defesa e do contraditório.

Nesse mesmo sentido, há de se reconhecer que este Tribunal possui vasta jurisprudência a respeito do impacto que o decurso do tempo provoca no exercício do direito de defesa e nos processos de controle, especialmente face aos princípios da ampla defesa e do contraditório, da segurança jurídica, da racionalização administrativa e da razoável duração do processo. Colaciono, aqui, a decisão do Pleno desta Casa no Recurso Ordinário n. 997556, de relatoria do eminente Conselheiro Sebastião Helvecio, na sessão ordinária do dia 19/12/2018, *in verbis*:

RECURSO ORDINÁRIO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. INSPEÇÃO ORDINÁRIA. PREFEITURA MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. AFASTADA. MÉRITO. COMPLEMENTAÇÃO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL PARA APURAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO APÓS LONGO DECURSO DE TEMPO. NECESSIDADE DE REABERTURA DO CONTRADITÓRIO. COMPROMETIMENTO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO. NÃO PROVIMENTO.

A apuração de dano ao erário após o transcurso de vasto período de tempo desde a ocorrência dos fatos, mediante a realização de novo exame técnico e nova citação, desafia o exercício do contraditório e da ampla defesa, comprometendo o devido processo legal, o que impõe o arquivamento pela ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 71, § 3º da LCE 102/08 c/c o artigo 176, III, do Regimento Interno.

Destaco, por fim, as decisões proferidas no âmbito dos Recursos Ordinários de n. 986734³, 1015790⁴, 1040594⁵, todos do Tribunal Pleno desta Corte, em que se entendeu, com fundamento nos princípios da segurança jurídica, do devido processo legal, da eficiência, da racionalização administrativa, da razoável duração do processo, da economia processual, da ampla defesa e do contraditório, que o feito deveria ser extinto, sem resolução de mérito, e determinado o seu arquivamento, por ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, em razão do fato de existir um grande lapso temporal desde os fatos até a citação dos eventuais responsáveis.

Assim, quanto à pretensão de ressarcimento decorrente da possível análise de dano ao erário pela gestão de recursos relacionados à contrapartida municipal prevista no convênio Codevasf, proponho a extinção do processo sem julgamento de mérito, nos termos do art. 176, III, do Regimento Interno.

³ Relator Conselheiro Sebastião Helvecio. Sessão do dia 12/9/2018.

⁴ Relator Conselheiro José Alves Viana. Sessão do dia 21/11/2018.

⁵ Relator Conselheiro Durval Ângelo. Sessão do dia 27/2/2019.

4. Mérito

4.1. Imputação de dano ao erário

Analisando a documentação inicialmente encaminhada pela CGU, às fls. 1/19, verifiquei que foi informado que o Município de Bom Despacho assinou com a Copasa um convênio para executar o mesmo objeto (canalização do Córrego dos Machados) de um outro ajuste assinado com a Codevasf, no âmbito federal, o que seria vedado pela legislação e implicaria prejuízo aos cofres públicos.

A 3ª CFM, já em sede de reexame, fls. 864/866, relatou que o objeto dos convênios realizados pelo Município com a Codevasf e com a Copasa (fls. 316/325 e 537/549) foi a canalização do Córrego dos Machados e, para tanto, conforme informado pela Copasa, teria sido repassado o montante de R\$ 1.543.542,41 (um milhão, quinhentos e quarenta e três mil, quinhentos e quarenta e dois reais e quarenta e um centavos). Ressaltou, ao final, que não há comprovação da realização dos serviços, devendo os valores serem devolvidos pelos responsáveis.

O Ministério Público de Contas, às fls. 867/871v, asseverou que o Córrego dos Machados já havia sido objeto de canalização pela Codevasf, em momento anterior ao convênio celebrado entre a Copasa e o município de Bom Despacho, de acordo com o acórdão do TCU juntado às fls. 685/686. Ademais, salientou que não foram disponibilizados os documentos referentes à obra, como o projeto básico, projeto executivo, orçamento do custo total da obra previstos na Lei n. 8.666/93, o que indica a inexecução da referida obra. Por fim, concluiu que a restituição dos valores devidos à Copasa é de responsabilidade do Sr. Haroldo de Souza Queiroz, Prefeito de Bom Despacho, à época, pela realização de convênio para canalização do Córrego dos Machados eivado de irregularidades e sem a devida prestação de contas, configurando dano ao erário no valor de R\$ 1.543.542,41 (um milhão, quinhentos e quarenta e três mil, quinhentos e quarenta e dois reais e quarenta e um centavos), sendo também devida a aplicação de multa a todos os responsáveis.

O Sr. Haroldo de Souza Queiroz, Prefeito de Bom Despacho, à época, não se manifestou, conforme certificado à fl. 860, embora no Aviso de Recebimento conste seu endereço residencial, à fl. 700.

Da análise dos autos, observei que foram celebrados dois convênios com o Município de Bom Despacho para execução de obras de canalização do Córrego dos Machados. O primeiro, Convênio n. 1.93.05.0030-00, fls. 316/325, foi firmado com a Codevasf e vigeu no período de 30/12/2005 a 25/12/2008, conforme fl. 381. Irregularidades presentes no referido ajuste foram objeto de fiscalização da CGU e julgadas pelo TCU em 28/11/2017. Naquela oportunidade, as contas do convênio foram julgadas irregulares e o Sr. Haroldo de Sousa Queiroz foi condenado, em decisão ainda pendente de recurso, a ressarcir aos cofres do Tesouro Nacional o montante de R\$1.061.261,19 (um milhão, sessenta e um mil, duzentos e sessenta e um reais e dezenove centavos), tendo sido aplicada multa ao referido gestor, fls. 685/686.

O segundo convênio, de n. 08.1791, firmado posteriormente à assinatura daquele e antes mesmo do seu encerramento, foi celebrado com a Copasa, conforme fls. 710/718, em 17/6/2008, com vigência prorrogada até 17/6/2010 pelo I Termo Aditivo, à fl. 727. No ajuste, a Copasa “reembolsaria” ao Município o valor máximo de R\$ 4.600.000,00 (quatro milhões e seiscentos mil reais) pelas obras e serviços executados. No entanto, o Sr. Marcio Augusto Vasconcelos Nunes, então Presidente da Copasa, informou, às fls. 702/703, que o valor total repassado para o Município de Bom Despacho ficou limitado a R\$ 1.543.542,41 (um milhão, quinhentos e quarenta e três mil, quinhentos e quarenta e dois reais e quarenta e um centavos), em consonância com as quantias mencionadas pela Copasa no relatório de auditoria n.

RE110807, fl. 840. Cumpre mencionar que o referido ajuste foi assinado, fl. 718, pelo Sr. Haroldo de Souza Queiroz, Prefeito de Bom Despacho, à época, pelo Sr. Marcio Augusto Vasconcelos Nunes, então Diretor Presidente da Copasa, e pelo Sr. Juarez Amorim, então Diretor de Operação Metropolitana.

Destaco que foram inicialmente juntados aos autos pela CGU documentos relativos ao convênio firmado com a Codevasf. Após a citação, os responsáveis anexaram aos autos documentação, fls. 706/848, referente ao convênio celebrado entre o município e a Copasa.

Do exame dos autos, constatei que inexistem documentos que vinculem a execução do segundo ajuste ao efetivo emprego dos recursos repassados pela Copasa, pois não há a comprovação dos valores geridos, bem como quaisquer outros documentos colacionados relativos à movimentação financeira que permitam verificar a origem dos gastos apresentados (com os recursos repassados pelo Município, Copasa ou Codevasf).

Nesse ponto, menciono o entendimento do TCU de que “as notas fiscais relativas a obras devem identificar a medição, o contrato e o convênio aos quais se referem, e as medições respectivas devem ser conferidas pelo fiscal do contrato designado pela Administração e conter a descrição detalhada em preços unitários dos serviços executados.” (Acórdão 1296/2015 – Plenário. Relator Ministro José Mucio Monteiro. Data da sessão 27/5/2015). Na única nota fiscal existente nos autos, fl. 749, não há menção a nenhum desses elementos.

As afirmações de duplicidade de recursos para realização da mesma obra, levadas inicialmente à CGU e que geraram esta representação, formuladas pelo então vereador Fernando José Castro Cabral, atual Prefeito de Bom Despacho, se mostram graves e contam com respaldo na documentação dos autos.

Da simples leitura do Plano de Trabalho do Convênio firmado com a Copasa, fls. 720/726, constata-se, de imediato, a similaridade entres os valores dos dois convênios e, também, a ausência de indicação precisa de quais trechos seriam contemplados por esses recursos.

Essa absoluta confusão de recursos dificulta a formação de juízo de regularidade sobre a execução da obra de canalização, uma vez que seria praticamente impossível a identificação de quais recursos teriam financiado cada trecho.

De todos os relatos carreados aos autos, ao que tudo indica, os recursos do primeiro convênio não teriam sido suficientes para a conclusão da obra de canalização e o município teria ocorrido à Copasa para a obtenção de recursos para a conclusão.

Corroborar com essa tese o Relatório de Auditoria n. RE110807, elaborado pela própria Copasa, que, apesar de considerar que os recursos do convênio foram aplicados, informou que a entidade não possuía competência institucional e legal para apurar se as obras realizadas pela Prefeitura Municipal de Bom Despacho com os recursos da Codevasf foram as mesmas realizadas com os recursos da Copasa.

Na Auditoria, consta, fl. 826, a declaração do empregado da Copasa, Carlos Eduardo Lopes de Albuquerque, matrícula 09050, titular da Divisão de Expansão Centro Oeste, afirmando que os recursos do convênio com a Codevasf acabaram e, como as obras ainda estavam em andamento, a Prefeitura de Bom Despacho solicitou o pagamento dos serviços executados e em execução com os recursos do convênio já firmado com a Copasa (n. 08.1791). Tal assertiva é indício, no mínimo, da ausência de cuidado na gestão dos recursos públicos no caso.

Consta dos autos, ainda, a afirmação da Copasa, em resposta ao TCU, fls. 847/848, de que a empresa:

tinha conhecimento da existência de outro convênio em andamento, firmado entre o Município e o Governo Federal para canalização do córrego. Contudo não teve acesso à documentação a ele relacionada, de forma que nunca pôde precisar se os objetos são idênticos. O entendimento da Companhia é de que a aprovação do seu convênio somente foi possível porque se tratava de trechos de canalização diferentes. (grifo original)

Além disso, era responsabilidade do município, de acordo com a cláusula segunda do convênio, fl. 706/718, elaborar cronograma físico-financeiro, medições mensais das obras e serviços executados e medições dos materiais fornecidos, fl. 707. Contudo, não constam nenhum desses documentos nos autos.

Observei, assim, que não constam extratos bancários, comprovantes de pagamento, cheques, relação de pagamentos. A única nota fiscal anexada aos autos, no valor de R\$ 943.718,79 (novecentos e quarenta e três mil, setecentos e dezoito reais e setenta e nove centavos), fl. 749, emitida pela Construtora Valadares Gontijo S/A, faz menção a contrato (n. 48/2006) anterior à celebração do ajuste com a Copasa, que é de 2008. Desse modo, desacompanhada do seu comprovante de pagamento e do extrato bancário, não há como vincular a mencionada nota fiscal aos recursos repassados pela Copasa.

Importante ressaltar, também, que é incontroverso nos autos que o convênio da Copasa foi executado pela Construtora Valadares Gontijo S/A., que havia sido contratada para execução do convênio com a Codevasf, mediante assinatura de termo aditivo, fato que amplia o quadro de confusão com relação a quais recursos financiaram cada parte da obra.

Analisando a peça do convênio, verifiquei, à fl. 707, que o parágrafo único da cláusula primeira prevê a incidência no ajuste das disposições contidas na Lei n. 8.666/93 e no Decreto Estadual n. 43.635/2003, que dispõe sobre a celebração e prestação de contas de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos. O referido Decreto Estadual estabelece, no art. 12, IX, que deve constar no instrumento do convênio a obrigatoriedade do conveniente de apresentar relatórios físico-financeiros e prestação de contas parcial e final dos recursos recebidos.

Também, como bem apontado pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas, não foram disponibilizados os documentos referentes à obra, como o projeto básico, projeto executivo, previstos na Lei n. 8.666/1993, fato que impossibilita a visualização do nexos causal entre os recursos repassados e as respectivas construções. Nesse sentido, o art. 26 do Decreto Estadual n. 43.635/2003 estabelece os documentos hábeis para comprovar a execução do ajuste:

Art. 26. Os convenientes que receberem recursos, inclusive, de origem externa, na forma estabelecida neste Decreto, ficarão sujeitos à apresentação da prestação de contas final do total dos recursos recebidos e da contrapartida aplicada, que será constituída de relatório de cumprimento do objeto, acompanhada de:

I - ofício de encaminhamento - Anexo II;

II - conciliação bancária, acompanhada dos extratos de conta específica desde o recebimento da 1ª parcela até o último extrato - Anexo III;

III - demonstrativo de execução de receita e despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferência, a contrapartida, os rendimentos de aplicação dos recursos no mercado financeiro, quando for o caso e os saldos - Anexo IV;

IV - cópia de cheque emitido para pagamento ou comprovante de pagamento - Anexo V;

V - relação de pagamentos - Anexo VI;

- VI - demonstrativo de mão-de-obra própria utilizada na execução do objeto do convênio - Anexo VII;
 - VII - demonstrativo com equipamentos utilizados na execução direta do objeto do convênio - Anexo VIII;
 - VIII - relatório de execução físico financeiro - Anexo IX;
 - IX - boletim de medição, nos casos de obras e serviços de engenharia - Anexo X;
 - X - ordem de serviços - Anexo XI;
 - XI - relatório fotográfico - Anexo XII;
 - XII - cópia autenticada em cartório do despacho adjudicatório e de homologação das licitações realizadas ou do ato formal de dispensa ou inexigibilidade, acompanhado da prova de sua publicidade, com o respectivo embasamento legal;
 - XIII - cópia do termo de aceitação definitiva da obra, quando o instrumento objetivar a execução de obra ou serviço de engenharia - Anexo XIII;
 - XIV - relação de bens permanentes adquiridos, construídos ou produzidos - Anexo XIV;
 - XV - comprovante de recolhimento de eventual saldo de recursos, por Documento de Arrecadação Estadual - DAE, para recolhimento ao Tesouro Estadual.
- [...]

Ainda, o citado Relatório de Auditoria n. RE110807, elaborado pela Copasa, menciona uma série de documentos que não se encontram nos autos, obstando a comprovação da veracidade das informações lá mencionadas. Dentre esses documentos, cito o ofício emitido pela Prefeitura de Bom Despacho solicitando à Copasa a disponibilização dos recursos (fl. 820), prova do pagamento da Copasa (fl. 820), notas fiscais emitidas pela Construtora, memória de medição (fl. 826).

A seu turno, as imagens constantes no relatório fotográfico de fls. 807/810 e 827/828, foram utilizadas como única fonte de comprovação documental da suposta execução do pactuado. Assim, não há evidências de que os recursos repassados foram efetivamente empregados na respectiva construção. Nesse sentido, o TCU, no Acórdão n. 7.200/2018 – Segunda Câmara, Relator Min. Marcos Bemquerer, sessão de 7/8/2018, já se manifestou afirmando que:

Fotografias não têm pleno valor probatório, sobretudo quando desacompanhadas de documentos capazes de estabelecer o nexos causal entre os recursos da União recebidos e as despesas incorridas na execução do objeto do convênio.

Dessa forma, não se pode afirmar que os recursos repassados pela Copasa foram devidamente aplicados ao fim a que se destinavam. Afinal, não restou comprovado que os recursos do mencionado convênio foram efetivamente empregados na execução do objeto do ajuste, isto é, não há a demonstração efetiva de nexos entre o recebimento dos valores e o efetivo gasto com o objeto do convênio, haja vista que não foram colacionados aos autos extratos bancários, notas de empenho, relações de pagamentos, ou cheques comprovando que foram os recursos repassados os efetivamente utilizados para pagamento dos trabalhos de canalização do córrego.

Cito, nesse ponto, vasta jurisprudência no âmbito do TCU sobre a imprescindibilidade de se indicar o nexos de causalidade para demonstração da regularidade na aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênios, mesmo em caso de obras executadas:

A simples existência da obra não é suficiente para afirmar a sua execução com os recursos do convênio, pois imprescindível a correlação entre estes e as despesas efetuadas

na consecução do objeto. (Acórdão n. 3.927/2008 – Segunda Câmara. Data da sessão 30/9/2008. Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

O envio de documentação incompleta impede a demonstração da correta aplicação dos recursos federais e do nexos de causalidade entre os recursos transferidos e a obra executada. (Acórdão n. 717/2008 – Segunda Câmara. Data da sessão 25/3/2008. Relator Ministro Augusto Sherman).

Destaco, ademais, que a comprovação da regularidade na aplicação de dinheiro, bens e valores públicos constitui dever de todo aquele a quem incumbe gerenciá-los e administrá-los, conforme se depreende do parágrafo único do art. 70 da Constituição da República e do art. 74, § 2º, I, da Constituição do Estado de Minas Gerais, que dispõem:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Art. 74. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração indireta é exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder e entidade.

[...]

§ 2º – Prestará contas a pessoa física ou jurídica que:

I – utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiro, bem ou valor públicos ou pelos quais responda o Estado ou entidade da administração indireta;

Sendo assim, é dos gestores o ônus quanto à correta aplicação dos recursos recebidos no objeto previsto no plano de trabalho do ajuste. Nesse mesmo sentido decidiu a Segunda Câmara deste Tribunal, conforme ementa do acórdão referente à Tomada de Contas Especial n. 896478, Relator Conselheiro Cláudio Couto Terrão, Sessão de 23/5/2019:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PREFEITURA MUNICIPAL. CONVÊNIO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. MÉRITO. ENTIDADE PRIVADA. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE AS DESPESAS E OS RECURSOS DO CONVÊNIO. DANO AO ERÁRIO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. RESSARCIMENTO. ARQUIVAMENTO. 1. O decurso do prazo de mais de cinco anos entre a ocorrência dos fatos e da primeira causa interruptiva da prescrição enseja o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal em relação a eventuais irregularidades passíveis de aplicação de multa, nos termos do disposto no art. 110-E da Lei Orgânica do Tribunal. 2. Reconhecida a prática de ato doloso de improbidade administrativa, acarretando prejuízo ao erário, conclui-se pela imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 3. **A ausência de nexos causal entre a execução física do objeto e os recursos recebidos por meio de convênio é suficiente para o julgamento das contas como irregulares. A jurisprudência do TCU, inclusive, já consolidou o entendimento de que a mera execução física do objeto ou de parte dele não comprova o regular emprego dos recursos de convênio firmado com a União. É necessário que o responsável demonstre o nexos causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução.** 4. O ônus de comprovar a

boa e regular aplicação dos recursos públicos recai sobre quem os gere, devendo ser demonstrado o liame entre os montantes conveniados e as despesas efetuadas. Inexistindo comprovação dos valores geridos, impõe-se a obrigação de ressarcimento. (Destaquei).

Nota-se, desse modo, que embora possam existir indícios quanto à realização de alguma parte da obra, o nexa entre os recursos repassados e a sua execução não restou minimamente demonstrado, o que impossibilita a identificação de que o objeto do ajuste foi executado ou custeado com recursos de outras fontes, oriundos de outro convênio, com possível desvio das verbas próprias da avença.

Ressalto, novamente, que o valor do convênio com a Copasa (R\$ 4.600.000,00) é similar ao valor do ajuste com a Codevasf (R\$4.631.747,20), o que é, no mínimo, atípico para dois convênios cujos objetos abrangem o mesmo curso d'água. Ainda, a destinação de recursos estaduais nesse volume para a canalização de um córrego que já havia sido efetuada, pelo menos parcialmente, é igualmente inusitada. A ausência, no plano de trabalho, do trecho e do cumprimento a serem executados corroboram essa posição.

Como visto, após análise dos documentos anexados, verifiquei que a empresa contratada por meio da Concorrência Pública n. 1/2006, Construtora Valadares Gontijo S/A., para execução das obras do convênio com a Codevasf teria sido a responsável por executar também as da Copasa. E o TCU, ao julgar as contas do primeiro convênio, apurou a ocorrência de dano ao erário em razão do superfaturamento apurado no valor histórico de R\$1.061.261,19 (um milhão, sessenta e um mil, duzentos e sessenta e um reais e dezenove centavos), condenando solidariamente o ex-Prefeito e a construtora, além da aplicação de multa. Assim, diante do quadro obscuro que cerca as obras de canalização do córrego, forçoso concluir que, de fato, ao menos parte do objeto do convênio com a Copasa já tinha sido objeto do convênio com a Codevasf.

Tal quadro, acrescido da remanescente ausência de demonstração do nexa entre o recebimento dos recursos e a efetiva aplicação no objeto do ajuste, ratificam a caracterização do efetivo prejuízo ao erário.

Nesse sentido, verifiquei que o convênio foi assinado pelo Sr. Haroldo de Sousa Queiroz, Prefeito de Bom Despacho, à época, que também era o responsável pela gestão e pela execução de seu objeto. Ademais, o valor total dos recursos repassados ao município foi de R\$ 1.543.542,41 (um milhão, quinhentos e quarenta e três mil, quinhentos e quarenta e dois reais e quarenta e um centavos). Por fim, por não ter apresentado qualquer documentação comprovando o nexa dos recursos transferidos pela Copasa e seu efetivo emprego no ajuste, o então gestor público deve ser condenado a ressarcir os cofres públicos a quantia total do ajuste em exame, na esteira das conclusões da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas.

Soma-se a essas constatações o fato de o responsável ter se mantido inerte, o que adoto, ao apreciar o mérito e nos limites do princípio do livre convencimento motivado, como um dos elementos de convicção na apreciação dos atos de gestão. Nesse ponto, destaco que o ex-Prefeito já havia se manifestado nos autos, fls. 429/430, demonstrando que possui ciência sobre o processo e, após citado, no único endereço registrado no Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP como residencial, não se manifestou. Além disso, em consulta ao mesmo sistema, verifiquei que na Representação n. 862141, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio, o Sr. Haroldo foi citado no mesmo endereço destes autos e apresentou defesa. Nessa linha, cito precedente do Tribunal Pleno desta Corte:

RECURSO ORDINÁRIO. PREFEITURA MUNICIPAL. FUNDO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES. PRELIMINARES. ADMISSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO. FALTA DE CITAÇÃO VÁLIDA. NÃO ACOLHIDA. MÉRITO.

APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIO DE REAVALIAÇÃO ATUARIAL EM SEDE RECURSAL. CONFIABILIDADE DA INFORMAÇÃO CONTÁBIL. REGULARIDADE DAS CONTAS. CANCELAMENTO DA MULTA. PROVIMENTO.1. **Evidenciado que o ofício citatório foi recebido em endereço no qual o responsável declara ser sua residência e domicílio, não há que se falar em falta de citação válida.** 2. Dá-se provimento ao recurso, para reformar o acórdão recorrido ante a apresentação de documento que possibilita atribuir confiabilidade à informação contábil, com o consequente afastamento da multa e a aprovação das contas do exercício. (Recurso Ordinário n. 1031231. Relator Conselheiro Mauri Torres. Sessão do dia 21/11/2018) (grifei).

Ademais, apesar de o Aviso de Recebimento destinado ao Sr. Haroldo de Sousa Queiroz ter sido recebido por terceira pessoa, fl. 700, a norma regimental deste Tribunal estabelece no art. 166, § 2º, que as citações realizadas por via postal serão comprovadas mediante juntada aos autos do aviso de recebimento entregue no domicílio ou residência do destinatário, contendo o nome de quem o recebeu. Portanto, não se exige que o Aviso de Recebimento seja assinado pelo responsável.

Quanto aos demais citados no feito, gestores da Copasa, em relação à possibilidade de imputação solidária de débito, afasto a hipótese, na esteira da conclusão do Ministério Público de Contas, fl. 871v, à míngua de demonstração efetiva de condutas ou omissões destes que, por erro grosseiro ou dolo, pudessem ter causado o dano ao erário que ora se presume.

Diante do exposto, em razão da não comprovação do nexo entre os recursos repassados pela Copasa ao Município de Bom Despacho e a execução do objeto do Convênio n. 08.1791, entendendo pela procedência do apontamento de dano ao erário constante da representação, a fim de que o Sr. Haroldo de Sousa Queiroz, Prefeito Municipal de Bom Despacho à época, restitua o montante de R\$ 1.543.542,41 (um milhão, quinhentos e quarenta e três mil, quinhentos e quarenta e dois reais e quarenta e um centavos) aos cofres da Copasa.

4.2. Irregularidades passíveis de sanção

Passo à análise das irregularidades relativas ao Convênio n. 08.1791 suscetíveis de aplicação de sanção por esta Corte, tendo em vista a ausência de comprovação da execução do pactuado com os recursos transferidos pela Copasa e a suposta falha na liberação e na fiscalização do ajuste por parte da referida Companhia, arguidas pela 3ª CFM e pelo *Parquet* Especial.

O Sr. Marcio Augusto Vasconcelos Nunes arguiu que foi Diretor Presidente da Copasa de janeiro de 2005 a setembro de 2009, que assinou o convênio apenas por imposição do Estatuto Social da Companhia e que não participou dos atos do Convênio n. 08.1791, tendo sido aprovado pelo Conselho de Administração e pela Diretoria Executiva da Copasa. Informou que só foi repassado ao conveniente o valor de R\$ 1.543.542,41 (um milhão, quinhentos e quarenta e três mil, quinhentos e quarenta e dois reais e quarenta e um centavos) e que a execução do convênio ocorreu após sua saída da Companhia.

⁶ Art. 166. A integração dos responsáveis e interessados no processo, bem como a comunicação dos atos e decisões do Tribunal, serão feitas mediante:

[...]

§ 2º As citações serão realizadas por via postal e comprovadas mediante juntada aos autos do aviso de recebimento entregue no domicílio ou residência do destinatário, contendo o nome de quem o recebeu.

O Sr. Juarez Amorim, Diretor de Operação Metropolitana, à época, afirmou que não era verdadeira a alegação de que a Copasa teria destinado recursos para executar obras já concluídas, que o Relatório realizado pela Auditoria da Copasa (n. 110807- fls. 813/843) apontou que os recursos foram efetivamente utilizados nas obras de canalização do Córrego da Palmeiras e que não houve qualquer irregularidade envolvendo a execução do Convênio. Alegou, ainda, que não foi responsável pelos atos praticados por terceiros, vez que a ele não cabia a fiscalização das obras, apenas lhe competindo assinar em conjunto com outros diretores os contratos e convênios firmados por força do Estatuto Social.

O Sr. Haroldo de Souza Queiroz, então Prefeito Municipal de Bom Despacho, não se manifestou, conforme certificado à fl. 860.

A 3ª CFM afirmou, às fls. 864/866, que as alegações dos defendentes de que somente assinaram o convênio por força do Estatuto Social da Companhia, não lhes retiraram a responsabilidade pelos atos praticados que estavam sob suas responsabilidades e também não indicam quem eram os responsáveis pelo acompanhamento da obra. Ressaltou que não juntaram documentos comprovando suas alegações, principalmente o Estatuto da Companhia.

O Ministério Público de Contas constatou, às fls. 867/871v, que os Srs. Marcio Augusto Vasconcelos Nunes, então Diretor Presidente da Copasa à época, Haroldo de Sousa Queiroz, ex-Prefeito, e Juarez Amorim, Diretor de Operação Metropolitana à época, ambos signatários do convênio, não conseguiram comprovar a ausência de responsabilidade pessoal pelas irregularidades apontadas.

Da análise dos documentos colacionados aos autos, verifiquei, de fato, que os gestores foram signatários do ajuste e do respectivo plano de trabalho, bem como do I Termo Aditivo, e apesar da alegação de que eram obrigados pelo Estatuto Social da Companhia a assinarem os convênios, não anexaram aos autos comprovantes documentais do aduzido. Além disso, observei, apesar da alegação do Sr. Márcio Augusto Vasconcelos Nunes de que teria sido Diretor Presidente da Copasa até setembro de 2009, que o Relatório de Auditoria à fl. 826 aponta que a obra foi iniciada em junho/2009. Portanto, o argumento de que a execução da obra teria ocorrido após sua saída da Companhia não procede integralmente.

Ainda, a cláusula décima primeira do convênio, fl. 715, que aborda a fiscalização, estabelece que a Copasa garantirá amplo controle sobre as obras e/ou serviços, objeto do ajuste. Verifiquei, também, que, no Ofício 1724/2015, fls. 847/848, a Copasa informou ao TCU que tinha conhecimento da existência de outro convênio em andamento, firmado entre o Município e o Governo Federal para canalização, contudo, não puderam precisar se os objetos seriam idênticos. Dessa forma, segundo o entendimento da entidade, a aprovação do convênio somente foi possível porque se tratavam de trechos de canalização diversos.

Averigui, também, que as imagens de fls. 807/810 e 827/828 se referem à “travessia da Avenida Vivaldi Brandão ou Rua da Fábrica” e “travessia da Rua do Rosário”, supostamente feitas com os recursos provenientes da Copasa. Todavia, observei que tais localidades já haviam sido objeto de serviços relacionados ao convênio com a Codevasf, conforme medições constantes às fls. 189/194, 216/223 e 236/255. Assim, constata-se o fato de que a gestão da Copasa foi falha a respeito da especificação da localidade de destino dos recursos, assumindo o risco de celebrarem um convênio com objeto semelhante a outro vigente.

Nesse sentido, havendo possibilidade de sobreposição entre as duas obras, o adequado seria que o local da canalização fosse devidamente especificado no plano de trabalho, o que não ocorreu, uma vez que consta apenas a “canalização do Córrego dos Machados” na proposta, fl. 719. Ademais, na planilha de orçamento às fls. 723/726, que descrevia os serviços e valores a serem executados, também não foi apontado o local exato onde seriam realizadas as

obras. Tanto o plano de trabalho como a planilha de orçamento não indicaram se foram baseados em visitas técnicas feitas pela Copasa, que poderiam ter certificado a divergência entre o local dos dois convênios. Vale acrescentar que o Plano de Trabalho, fls. 727/736, foi elaborado pela própria Copasa.

Também, conforme ressaltado no tópico anterior, o valor do convênio com a Copasa (R\$4.600.000,00) é similar ao valor do ajuste com a Codevasf (R\$ 4.631.747,20), o que é, no mínimo, atípico para dois convênios cujos objetos abrangem o mesmo curso d'água. Dessa forma, considero que os gestores foram, pelo menos, negligentes ao aprovarem e assinarem um convênio que não previa, no plano de trabalho, o trecho e o cumprimento a ser executados.

Para melhor exemplificar a linha temporal dos fatos e delimitar a responsabilidade dos gestores, elaborei o quadro a seguir:

FATO	DATA
Celebração do convênio com a Codevasf, fl. 325.	30/12/2005
Celebração do convênio com a Copasa (n. 08.1791), fl. 718.	17/6/2008
Assinatura do I Termo Aditivo do Convênio n. 08.1791, fl. 728.	1º/6/2009
Início das obras do Convênio firmado com a Copasa, fl. 826.	Jun/2009
Termo de encerramento físico do ajuste com a Codevasf, fl. 381.	22/7/2009
Saída do Diretor Presidente da Copasa, à época, Márcio Augusto Vasconcelos Nunes, do cargo.	Set/2009
1ª medição das obras do convênio com a Copasa, no valor de R\$599.823,62, fls.737/741.	18/12/2009
2ª medição das obras do convênio com a Copasa, estimada em R\$943.718,79, fls. 742/746.	20/1/2010
O montante de R\$1.543.542,41 foi liberado pela Copasa ao Município, conforme fl. 747.	29/4/2010
Realizada auditoria pela Copasa para apuração de possíveis irregularidades no Convênio n. 08.1791, fls. 811/843.	29/8/2011
TCU julgou as contas do convênio com a Codevasf irregulares e condenou o Sr. Haroldo de Sousa Queiroz a ressarcir o montante de R\$1.061.261,19 aos cofres do Tesouro Nacional, fls. 685/686.	28/11/2017

Com efeito, os órgãos e entidades repassadores de recursos públicos estão vinculados ao dever de controle efetivo sobre todas as fases que envolvem o ajuste, incumbindo-lhes corrigir vícios que confrontem com a programação orçamentária, analisar a capacidade dos órgãos e entidades celebrantes do convênio, acompanhar e fiscalizar sua execução, além de avaliar os resultados e a prestação de contas.

É patente que atitudes fiscalizatórias coíbem infrações e, nesta esteira, é possível concluir que os referidos gestores da Copasa, Diretor Presidente e Diretor de Operação Metropolitana, signatários do ajuste e do respectivo plano de trabalho, bem como do I Termo Aditivo, falharam, principalmente, no processo de aprovação de convênio com objeto semelhante a outro já em vigor e efetivamente infringiram as normas destinadas à proteção do erário.

Se realizados a tempo, o acompanhamento e controle do convênio poderiam ter evitado a ocorrência de dano ao erário ou então garantido uma resposta mais efetiva e ágil da Administração na tentativa de reaver os recursos repassados.

Nesse sentido, o Tribunal Pleno desta Corte já decidiu:

RECURSOS ORDINÁRIOS. CONVÊNIO. SECRETARIA DE ESTADO. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR. ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. DESPESA REALIZADA FORA DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONVÊNIO. AUSÊNCIA DE SUPERVISÃO, ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO. REITERADA CONDUTA OMISSIVA DO ESTADO. FALHAS GRAVES. RAZOABILIDADE DAS MULTAS APLICADAS. NEGADO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO. 1. A execução de despesas após o fim da vigência do convênio não configura mera falha formal, e **a ausência de supervisão, acompanhamento e fiscalização da execução constitui falta de controle e gestão do responsável. Tais irregularidades são graves o suficiente para atrair a pretensão punitiva do Tribunal de Contas.** 2. A aplicação de multa por esta Corte, em razão do descumprimento do comando legal ou regulamentar, independe da ocorrência de prejuízo ao erário, sendo certo que basta o não cumprimento da obrigação a tempo e modo, entendimento, este, já enfrentado nesta Corte, conforme se verifica nos autos n. 802693 e 977566. (Recursos Ordinários n. 1015854 e 1015855. Relator Conselheiro Mauri Torres. Sessão do dia 21/3/2018) (grifei)

O Tribunal de Contas da União também já se manifestou no seguinte sentido:

Considera-se grave infração a norma legal a omissão do gestor em fiscalizar e acompanhar a execução de plano de trabalho. (Acórdão n. 2.913/2012, Plenário. Relator Ministro Marcos Bemquerer. Sessão do dia 24/10/2012).

É cabível a responsabilização e a consequente imputação de multa a gestores do órgão concedente quando exercem a função gerencial fiscalizadora e o acompanhamento físico-financeiro do convênio de forma deficiente. (Acórdão n. 2.911/2016 – Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Sessão do dia 16/11/2016).

Desse modo, especialmente em razão do elevado dano ao erário, decorrente da ausência de nexos entre os recursos repassados e o cumprimento do objeto, considero a falta de controle e gestão responsável dos ajustes, com a ausência de supervisão, acompanhamento e fiscalização da sua execução graves o suficiente para atrair a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, nos termos do disposto no Decreto Estadual n. 43.635/2003 e nas cláusulas dos instrumentos de convênio supracitados.

Assim, quanto à imputação de multa aos Srs. Márcio Augusto Vasconcelos Nunes e Juarez Amorim, em função da ausência do dever de cuidado com recursos da Copasa na assinatura do Convênio n. 080.1791, assinando-o sem a esmerada distinção de quais obras e em quais trechos o seu objeto seria realizado, contribuindo para o quadro de ausência de transparência na gestão que restou de todo o processo, proponho a aplicação de multa individual no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), já se levando em consideração que o primeiro não era mais Diretor Presidente, quando da liberação dos recursos, e que o segundo colaborou na glosa de recursos do convênio que evitou que o dano se avolumasse, mesmo que isso tenha ocorrido somente após a apresentação das denúncias de duplicidade do objeto.

A seu turno, vejo que também não foram disponibilizados os documentos referentes à obra, como o projeto básico, projeto executivo, previstos na Lei n. 8.666/93, bem como outros relativos à prestação de contas. Independentemente da configuração de dano ao erário, deixar de prestar contas, sem apresentação de justificativa plausível, é ilícito constitucional, pois contraria o disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, ensejando a aplicação de multa. Para essas ocorrências, o Sr. Haroldo de Sousa Queiroz não trouxe elementos capazes de afastar as irregularidades, e, por isso, deve-se aplicar a ele a multa do art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal.

Nesse ponto, vale anotar que o TCU, ao julgar o convênio celebrado entre o Município de Bom Despacho e a Codevasf, no Acórdão n. 10.133/2017 – Segunda Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes, à vista de irregularidades que resultaram em grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, aplicou multa no montante de R\$15.000,00 (quinze mil reais) ao Sr. Haroldo de Sousa Queiroz, nos termos do art. 58, II, da Lei n. 8.443/92.

Ante o exposto, em razão das inúmeras irregularidades detectadas e do dano ao erário apurado, proponho que as sanções imputáveis ao Sr. Haroldo de Sousa Queiroz sejam fixadas em R\$15.000,00 (quinze mil reais) e R\$ 15.500,00 (quinze mil e quinhentos reais), respectivamente.

Os valores das multas ora propostas e seus responsáveis estão pormenorizadas e fundamentados na tabela a seguir:

Tabela 1 – Multas aplicáveis aos responsáveis referentes ao Convênio n. 08.1791

Responsável	Razão	Fundamento legal	Valor da Multa
Haroldo de Sousa Queiroz	Ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial	Art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, c/c o art. 85, <i>caput</i> e inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.	R\$ 15.000,00
Haroldo de Sousa Queiroz	Dano ao erário	Art. 86 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008	R\$ 15.500,00 ⁷
Márcio Augusto Vasconcelos Nunes	Negligência na celebração do Convênio n. 08.1791	Art. 18 do Decreto n. 43.635/2003 c/c o art. 85, <i>caput</i> e inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, e cláusula 11 ^a do Convênio n. 08.1791	R\$ 15.000,00
Juarez Amorim	Negligência na celebração e na fiscalização da execução do Convênio n. 08.1791	Art. 18 do Decreto n. 43.635/2003 c/c o art. 85, <i>caput</i> e inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, e cláusula 11 ^a do Convênio n. 08.1791	R\$ 15.000,00

III – CONCLUSÃO

Nos termos da fundamentação, em prejudicial de mérito, quanto ao apontamento inicialmente de valor excessivo cobrado pelo Município pelo edital de licitação da Concorrência Pública n. 1/2006, proponho que seja reconhecida a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do art. 110-E da Lei Complementar n. 102/2008, para a extinção do processo com resolução de mérito, quanto a esta irregularidade.

Quanto à pretensão de ressarcimento sobre eventual dano ao erário referente à contrapartida municipal prevista no Convênio Siafi n. 553881, proponho a extinção do feito, sem resolução

⁷ Valor da multa com base no percentual de aproximadamente 1% (um por cento) do valor histórico do dano ao erário, de R\$ 1.543.542,41, relativo ao Convênio n. 08.1791.

de mérito, por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, consoante o disposto no art. 71, § 3º, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, e do art. 176, III, do Regimento Interno deste Tribunal, em razão dos critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade do controle e, consoante os princípios da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal, da segurança jurídica, da racionalização administrativa, da economia processual, da razoável duração do processo e da razoabilidade, tendo em vista que já transcorreram cerca de 10 (dez) anos da ocorrência dos fatos sem a citação dos gestores a respeito deste fato específico, o que não justificaria o prosseguimento do feito.

Também, pelo exposto na fundamentação, proponho que sejam julgados procedentes os apontamentos de irregularidades da representação, em razão da ausência de comprovação do nexos entre os recursos repassados pela Copasa ao Município de Bom Despacho e a execução do Convênio n. 08.1791, pelo que proponho a condenação do Prefeito Municipal de Bom Despacho, à época, Sr. Haroldo de Sousa Queiroz, a devolver aos cofres da Copasa a quantia de R\$ 1.543.542,41 (um milhão, quinhentos e quarenta e três mil, quinhentos e quarenta e dois reais e quarenta e um centavos).

Proponho, ainda, a aplicação de multa ao Sr. Haroldo de Sousa Queiroz, Prefeito Municipal de Bom Despacho, à época, no valor total de R\$ 30.500,00 (trinta mil e quinhentos reais), e aos gestores da Copasa, Sr. Marcio Augusto Vasconcelos Nunes, então Diretor Presidente, e Sr. Juarez Amorim, Diretor de Operação Metropolitana, à época, no montante de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) para cada, conforme discriminado na tabela constante da fundamentação.

Transitado em julgado, remetam-se os autos ao Ministério Público de Contas, para adoção das providências cabíveis, nos termos do art. 32, VI, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Intimem-se os responsáveis por via postal e o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

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 na proposta de voto do Relator, em: **I)** reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva desta Corte quanto ao apontamento inicialmente de valor excessivo cobrado pelo Município pelo edital de licitação da Concorrência Pública n. 1/2006, nos termos do art. 110-E da Lei Complementar n. 102/2008, e declarar a extinção do processo com resolução de mérito quanto a esta irregularidade; **II)** declarar a extinção do feito, sem resolução de mérito, quanto à pretensão de ressarcimento sobre eventual dano ao erário referente à contrapartida municipal prevista no Convênio Siafi n. 553881, por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, consoante o disposto no art. 71, § 3º, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, e do art. 176, III, do Regimento Interno deste Tribunal, em razão dos critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade do controle e, consoante os princípios da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal, da segurança jurídica, da racionalização administrativa, da economia processual, da razoável duração do processo e da razoabilidade, tendo em vista que já transcorreram cerca de 10 (dez) anos da ocorrência dos fatos sem a citação dos gestores a respeito deste fato específico, o que não justificaria o prosseguimento do feito; **III)** julgar procedentes os apontamentos de

irregularidades da representação, no mérito, em razão da ausência de comprovação do nexo entre os recursos repassados pela Copasa ao Município de Bom Despacho e a execução do Convênio n. 08.1791, e condenar o Prefeito Municipal de Bom Despacho, à época, Sr. Haroldo de Sousa Queiroz, a devolver aos cofres da Copasa a quantia de R\$ 1.543.542,41 (um milhão, quinhentos e quarenta e três mil, quinhentos e quarenta e dois reais e quarenta e um centavos); **IV)** aplicar multa ao Sr. Haroldo de Sousa Queiroz, Prefeito Municipal de Bom Despacho, à época, no valor total de R\$ 30.500,00 (trinta mil e quinhentos reais), e aos ex-gestores da Copasa, Sr. Marcio Augusto Vasconcelos Nunes, então Diretor Presidente, e Sr. Juarez Amorim, Diretor de Operação Metropolitana, à época, no montante de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) para cada, conforme discriminado na tabela constante da fundamentação desta decisão; **V)** determinar, transitada em julgado a decisão, a remessa dos autos ao Ministério Público de Contas, para adoção das providências cabíveis, nos termos do art. 32, VI, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas; **VI)** determinar a intimação dos responsáveis por via postal e do Ministério Público de Contas, na forma regimental; **VII)** determinar, promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, Conselheiro Substituto Victor Meyer e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila. Declarada a suspeição do Conselheiro Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 22 de agosto de 2019.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)

ahw/ms/tp

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 de
Deliberações e Jurisprudência**