

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL N. 1054196

Procedência: Secretaria de Estado de Governo (SEGOV)
Jurisdicionado: Município de Frei Inocência
Responsável: Carlos Vinício de Carvalho Soares, Prefeito à época
MPTC: Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

EMENTA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. SECRETARIA ESTADUAL E MUNICÍPIO. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO CONVENIADO. OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS NÃO UTILIZADOS. AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS TOMADAS. DANO AO ERÁRIO ESTADUAL E MUNICIPAL. IMPOSIÇÃO DE RESSARCIMENTO.

1. A inexecução parcial das obras bem como a omissão na prestação de contas dos valores não utilizados, resultam na incorreta aplicação dos recursos recebidos para a consecução do objeto do convênio, a ensejar a determinação de restituição do dano causado ao erário.

2. Atribuiu-se ao Município, no instrumento de Convênio, a obrigação de comprovar, na prestação de contas, o recolhimento aos órgãos competentes todos os impostos, taxas, encargos, tributos sociais, trabalhistas e previdenciários decorrentes do contrato firmado para a execução do objeto conveniado. Logo, a ausência de demonstração do recolhimento ou retenção do imposto sobre serviços de qualquer natureza resulta em dano ao erário municipal, cuja responsabilidade recai sobre o gestor dos recursos.

Primeira Câmara
36ª Sessão Ordinária – 5/11/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), conforme Resolução n.º 586/16, com o fito de apurar irregularidades na aplicação e na prestação de contas dos recursos repassados ao Município de Frei Inocência, por intermédio do Convênio n.º 204/2012/SEGOV/PADEM, celebrado para a pavimentação de 3.580m² em bloquetes e execução de 1.432,00m de meio-fio de concreto e de 1.432,00m de sarjeta nas seguintes ruas: “A”, Cantídio Alves Calvancante, Arnô Alves dos Santos, Custódio Josué Cota e Agostinho Teixeira Filho.

O órgão técnico opinou, em análise preliminar, pela citação do responsável (fls. 503/510).

Devidamente citado, o então Prefeito e signatário do convênio, Sr. Carlos Vinício de Carvalho Soares, acostou a defesa de fls. 514/516.

A unidade técnica elaborou estudo conclusivo (fls. 519/522) e o Ministério Público junto ao Tribunal emitiu parecer (fls. 523/524), ambos pela irregularidade das contas tomadas, em conformidade com o preceito enunciado no art. 48, inc. III, da Lei Complementar n.º 102/08,

tendo em vista a ocorrência de dano ao erário, com o devido ressarcimento pelo responsável, sem prejuízo da imputação de multa, nos termos do mesmo diploma legal.

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Destaco, de início, a existência da Ação Civil de Improbidade Administrativa n.º 5003826-29.2016.8.13.0105, na qual figura como réu o então Prefeito Carlos Vinício de Carvalho Soares, do Município de Frei Inocência, signatário do Convênio n.º 204/2012.

Em consulta ao portal eletrônico do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, consoante espelho ora acostado, constatei que o referido processo se encontra em tramitação na Comarca de Governador Valadares.

A existência da referida ação judicial não constitui óbice ao 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:

“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.º 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI N.º 8.112/90. INCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N.º 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.”

Em decisão de 22/6/17, no bojo da Suspensão de Segurança n.º 5.182, ajuizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão em face de decisão do Tribunal de Justiça daquele Estado que havia suspenso os efeitos de 104 medidas cautelares deferidas pela Corte de Contas maranhense, a então Presidente do STF, Ministra Cármen Lúcia reafirmou o poder geral de cautela imanente à competência da Corte de Contas e restaurou sua prerrogativa de fiscalizar e decidir sobre contratações e procedimentos submetidos à sua apreciação:

“Suspendo, pois, os efeitos da decisão impugnada quanto:

a) ao impedimento do Tribunal de Contas do Maranhão para promover ‘qualquer ato restritivo ao ora Impetrante, que porventura venha a ser praticado nos processos administrativos supramencionados, com fundamento especial no princípio da segurança jurídica, até que seja apreciado o mérito da presente ação mandamental’”.

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

Compulsando os autos, verifico que unidade técnica, às fls. 503/509, após examinar os autos da Tomada de Contas, concluiu, em seu exame preliminar, pela ausência de elementos probatórios capazes de refutar o relatório técnico n.º 135/2015 (fl. 98) emitido pelo engenheiro Gilberto Tavares Gil, no qual se demonstra a inexecução parcial das obras a evidenciar o descumprimento do quanto pactuado no Convênio.

Acerca disso, pontuou o órgão técnico que tanto o relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial quanto o da Auditoria Setorial concluíram pela ocorrência de dano ao erário no montante de R\$196.452,31, atualizado pela taxa Selic até maio de 2018 (fls. 463/464).

Embora tenha concordado com a conclusão expendida pelo órgão de origem, a unidade técnica fez o cálculo do dano ao erário. Primeiramente, destacou o valor de R\$105.554,40, relativo à parcela não executada da obra. Após, frisou a sobra de recursos na conta bancária do convênio, no montante de R\$21.722,43, conforme quadro demonstrativo constante à fl. 505v, valor no qual se incluiu a contrapartida de R\$2.500,00, não realizada pelo município.

Por fim, pontuou a ausência de retenção ou comprovação de recolhimento do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), no valor líquido de R\$ 3.159,42, tendo sido juntada aos autos da Tomada de Contas simples declaração do então Prefeito, alegando ter recebido os valores referentes ao imposto municipal, fl. 334, desacompanhada, todavia, de documentação comprobatória.

Abaixo, reproduzo o demonstrativo elaborado pela área técnica, fls. 508/509:

Cálculo do Dano ao Tesouro do Estado	R\$
1. Dano decorrente da não execução do objeto do convênio - fl. 507v	105.554,40
2. Sobra de Recursos na conta convênio - fl. 505v	21.722,43
3. Total do dano ao Tesouro do Estado	127.276,83
4. Atualização monetária de acordo com tabela do TJMG de dez/18, a partir de 27/10/2015 (fator = 1,1551351) - fl. 502	19.745,10
5. Total do dano atualizado ao Tesouro do Estado	147.021,93

Cálculo do Dano ao Município	R\$
1. Dano decorrente do não recolhimento do ISS (fl. 508v)	3.159,42
2. Atualização monetária de acordo com tabela do TJMG de dez/18, a partir de 27/10/2015 (fator = 1,1551351), fl. 502	490,14
3. Total do dano atualizado à Prefeitura	3.649,56

O responsável, em sua defesa, explicou que foi eleito Prefeito do Município de Frei Inocêncio para os períodos de 2009/2012 e 2013/2016, contudo, teve o seu mandato cassado pelo Tribunal Superior Eleitoral na data de 03/11/15, tendo assumido o cargo o Sr. José Geraldo de Mattos Bicalho. Nesse sentido, aduziu que, embora tenha subscrito o Convênio n.º 204/2012, na condição de gestor municipal, a solicitação de regularização da prestação de contas do convênio foi dirigida ao Município em 29/01/16, isto é, fora de seu período de gestão, e atribuiu a responsabilidade ao seu sucessor.

Pontuou ainda que os relatórios técnicos de n.º 343/2014 (16/09/14) e n.º 135/2015 (23/06/15) evidenciam que a obra estava em andamento e em conformidade com o pactuado no Convênio, à exceção da falta de execução de meio-fio e sarjeta em algumas ruas. Salientou a impossibilidade de se identificar efetivo dano ao erário, ante a ausência de comprovação documental dos fatos, sustentando a ocorrência de meros vícios formais na prestação de contas, que não prejudicaram o patrimônio público.

A respeito da ausência de recolhimento do ISS, alegou que tal responsabilidade recai sobre a empresa contratada. Pontuou que os respectivos comprovantes se encontram arquivados na sede da Prefeitura Municipal, logo, fora de seu acesso. Argumentou, ainda, que a fiscalização de

recolhimento de tributos e a elaboração da prestação de contas de convênios são obrigações estritamente contábeis, que não figuram dentre as obrigações do Chefe do Executivo, mas sim dentre as atribuições da Assessoria de Contratos e Convênios e da Assessoria Contábil Municipal, que atestaram a regularidade das contas.

A unidade técnica, em novo exame (fls. 519/522), concluiu que a defesa apresentada não contestou o recálculo do dano ao erário proposto, reafirmando a conclusão preliminar no sentido da incorreta aplicação dos recursos repassados, visto que a obra não foi concluída, e da ausência de recolhimento do ISS, sugerindo o ressarcimento do valor do dano aos erários municipal e estadual.

O Ministério Público reiterou a conclusão da unidade técnica.

Depreende-se dos autos que o valor total do Convênio é de R\$252.500,00, sendo R\$250.000,00 relativos à transferência voluntária do Estado e R\$2.500,00 correspondentes à contrapartida municipal, prevendo-se prestação de contas pelo ente local em no máximo 60 dias após o término do prazo de execução do objeto, o qual se expirou em 07/8/14, conforme documento de fl. 356.

A SEGOV, órgão de origem da tomada, detectou que os serviços contratados pelo Executivo Municipal não foram integralmente executados, conforme documentos de fls. 241/242, Auto de Apuração de Dano ao Erário (AADE) de fl. 370 e Relatório de Medidas Administrativas n.º 086/2016 (fl. 387):

“De acordo com as inspeções in loco realizada pelo Setor de Apoio Técnico (pag. 85 a 91, 85 a 102 e 233), **não foram executados**: 854,00 ml de Sarjeta de concreto tipo 2 – 50x5 c, i=15% e 2.135,00m fornecimento e aplicação de blocos de concreto sextavado fck = 35Mpa, esp = 0,08 m, incluído (sic) espalhamento de areia para colchão e = 0,10m, conforme pactuado no Plano de Trabalho.” (g.n.)

Assim, considerando-se a documentação instrutória, em especial os documentos mencionados acima, em que foi demonstrada a inexecução de parte das obras previstas no termo de convênio, evidencia-se dano erário no valor histórico de R\$105.554,40.

Além do dano referente à inexecução parcial do objeto, depreende-se dos autos que a Prefeitura de Frei Inocência recebeu efetivamente da SEGOV a quantia de R\$250.000, dividida em duas parcelas de igual valor (fls. 160 e 165).

Todavia, dos comprovantes de despesas juntados aos autos, em cotejo com a movimentação da conta corrente n.º 97.094-8, ag. 166-X, do Banco do Brasil (fls. 160/343), não sobressai a comprovação de utilização integral do valor repassado, visto que os pagamentos corroborados por documentação instrutória alcançam R\$231.834, 29, enquanto os recursos disponibilizados (repasses e juros proporcionais) somam R\$251.046,34.

Conforme demonstrativo elaborado pela unidade técnica, fl. 505v, evidencia-se sobra de recursos do convênio, composta por recursos repassados pelo Estado (e dos juros proporcionais de sua aplicação financeira) cuja aplicação não foi demonstrada, no somatório de R\$19.212,05, que, somados ao valor da contrapartida não integralizada pelo município, de R\$2.500,00, e respectivos juros, R\$10,38, perfazem o total de R\$21.722,43.

Com efeito, dos comprovantes de extrato da conta convênio constantes de fls. 160/343 sobressai que houve sobra de recursos de apenas R\$960,90, fls. 237/238, devolvidos ao erário estadual pelo Prefeito à época, fl. 251, após o que a conta convênio remanesceu indevidamente zerada.

Corroborar tal conclusão a declaração do atual Prefeito de Frei Inocência (fls. 349/350, 373/374), no sentido de não constar valor remanescente na referida conta específica, a evidenciar a impossibilidade de dar cumprimento à prestação de contas do antecessor nos

moldes requeridos pela SEGOV, motivo que o levou a ajuizar ação de improbidade administrativa em seu desfavor.

Diante do exposto, o somatório de R\$21.722,43 caracteriza dano ao erário estadual, de responsabilidade do subscritor do convênio ora em análise, uma vez que não há comprovação de sua utilização para a consecução do objeto conveniado, e tampouco há nos autos notícia de sua devolução ao erário estadual.

Frise-se que caberia ao então Prefeito, enquanto gestor, signatário e executor do convênio, a fiel observância do disposto no plano de trabalho, assegurando que o recurso repassado fosse devidamente direcionado e empregado de forma planejada, eficiente e econômica.

Diante do descumprimento do ajuste, deve o Prefeito à época responder pessoalmente pelos danos pecuniários advindos da inexecução parcial do objeto pactuado. Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte de Contas:

“TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO. CONVÊNIOS OU INSTRUMENTOS CONGÊNERES. OBJETIVO PACTUADO NO CONVÊNIO NÃO ALCANÇADO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. RESPONSABILIDADE DO GESTOR. NÃO CARACTERIZADA A RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO. RECOMENDAÇÃO.

1 – São irregulares as contas, diante da ocorrência de dano ao erário, consubstanciado no não atingimento do objetivo pactuado no convênio e na não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado ao município, bem como dos recursos municipais aplicados a título de contrapartida.

2 – A responsabilidade pelo dano apurado e por seu ressarcimento é do gestor, uma vez que signatário do convênio, ordenador de despesas e responsável pela execução de seu objeto.

3 – Não restou caracterizada a responsabilidade solidária do conveniente, uma vez que o município não se beneficiou dos recursos repassados pelo Estado por meio do convênio.

4 – Recomenda-se aos gestores da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD e da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM e ao atual representante legal do município para que, dentro de sua área de atuação, caso ainda não o tenham feito, adotem as providências necessárias para regularização do tratamento dos resíduos sólidos, regularizando a situação da Usina de Reciclagem e Compostagem de Recursos Sólidos de forma a possibilitar a efetiva utilização do local dentro da política pretendida pelo Programa ‘Minas sem Lixões’.” (Tomada de Contas Especial n.º 875.990, Rel. Cons. Wanderley Ávila, pub. em 13/02/17. Destaqueei.)

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 dos valores, demonstrando o liame entre o desembolso dos recursos financeiros recebidos, os comprovantes de despesas realizadas e o cumprimento do objeto acordado.

As irregularidades apontadas pela unidade técnica legitimam a presunção *juris tantum* de dano aos cofres públicos, em linha de consonância com o entendimento jurisprudencial prevalecente sobre a matéria. Trago à colação, a propósito, voto do Ministro Adylson Motta, na Decisão n.º 225/2000, da Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União, que evidencia o entendimento predominante naquele Sodalício:

“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.”

A inexecução parcial do objeto do convênio, constatada fisicamente pelo órgão repassador, confirma a presunção *juris tantum* de dano aos cofres públicos e, associada à não prestação de contas da integralidade dos recursos repassados, enseja o dever de ressarcimento do prejuízo ao erário pelo responsável à época, o então Prefeito Carlos Vinício de Carvalho Soares.

Quanto à ausência de recolhimento do ISS, observo do teor da cláusula segunda, inciso II, alínea “n”, fl. 55, que restou pactuada a obrigação do Município em comprovar, na prestação de contas, o recolhimento aos órgãos competentes de todos os impostos, taxas, encargos, tributos sociais, trabalhistas e previdenciários decorrentes da execução das obras e serviços contratados, inclusive aqueles de sua competência (Constituição da República, art. 156, III).

Posto isso, ante a ausência de comprovação do recolhimento do ISS, à exceção do valor de R\$286,50 (fl. 156), é de se concluir pela ocorrência de dano aos cofres municipais nos termos do demonstrativo elaborado pela unidade técnica constante à fl. 509.

Isso posto, concluo pela irregularidade das contas tomadas, nos termos do art. 48, III, “b” e “d”, da Lei Complementar n.º 102/08, devendo o então Prefeito Carlos Vinício de Carvalho Soares, signatário do Convênio n.º 204/2012/SEGOV/PADEM, celebrado entre a Secretaria de Estado de Governo - SEGOV e o Município de Frei Inocência, restituir ao erário estadual o valor de R\$127.276,83, a ser atualizado nos termos do art. 51 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, sendo: R\$105.554,40 proporcionais à parcela inexecutada das obras previstas no ajuste e R\$21.722,43 referentes à sobra de recursos da conta do convênio, composta por valores repassados cujo dispêndio não foi sequer documentado e pela contrapartida municipal não integralizada; e, aos cofres de Frei Inocência, R\$3.159,42, atinentes à ausência de comprovação do recolhimento ou retenção do ISSQN, que caracterizou dano ao erário local.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, manifesto-me, fundamentado no preceito do art. 48, inc. III, alíneas “b” e “d”, da Lei Complementar n.º 102/08, pela irregularidade das contas examinadas e, em face da constatação de prejuízo aos cofres públicos, por determinar ao então Prefeito Carlos Vinício de Carvalho Soares, signatário do Convênio n.º 204/2012/SEGOV/PADEM, celebrado entre a Secretaria de Estado de Governo - SEGOV e o Município de Frei Inocência, o ressarcimento dos seguintes valores, a serem atualizados nos termos do art. 51 da referida lei:

- a) R\$127.276,83 (cento e vinte e sete mil, duzentos e setenta e seis reais e oitenta e três centavos) ao Erário Estadual, sendo R\$105.554,40 proporcionais à parcela inexecutada das obras previstas no ajuste e R\$21.722,43 referentes à sobra de recursos da conta do convênio, composta por valores repassados cujo dispêndio não foi sequer documentado e pela contrapartida municipal não integralizada; e
- b) R\$3.159,42 (três mil, cento e cinquenta e nove reais e quarenta e dois centavos) aos cofres de Frei Inocência, atinentes à ausência de comprovação do recolhimento ou retenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.

Com as homenagens de praxe, oficie-se ao juízo da Comarca de Governador Valadares, na qual tramita o Processo n.º 5003826-29.2016.8.13.0105, cientificando-o do inteiro teor desta decisão.

Intime-se o responsável por via postal e diário oficial e, transitado em julgado o *decisum*, cumpra-se o disposto no art. 176, I, do Regimento Interno.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: **I)** julgar irregulares as contas examinadas, com fundamento no preceito do art. 48, inc. III, alíneas “b” e “d”, da Lei Complementar n.º 102/08 e, em face da constatação de prejuízo aos cofres públicos, determinar ao então Prefeito Carlos Vinício de Carvalho Soares, signatário do Convênio n.º 204/2012/SEGOV/PADEM, celebrado entre a Secretaria de Estado de Governo - SEGOV e o Município de Frei Inocência, o ressarcimento dos seguintes valores, a serem atualizados nos termos do art. 51 da referida lei: **a)** R\$127.276,83 (cento e vinte e sete mil, duzentos e setenta e seis reais e oitenta e três centavos) ao Erário Estadual, sendo R\$105.554,40 proporcionais à parcela inexecutada das obras previstas no ajuste e R\$21.722,43 referentes à sobra de recursos da conta do convênio, composta por valores repassados cujo dispêndio não foi sequer documentado e pela contrapartida municipal não integralizada; e **b)** R\$3.159,42 (três mil, cento e cinquenta e nove reais e quarenta e dois centavos) aos cofres de Frei Inocência, atinentes à ausência de comprovação do recolhimento ou retenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza; **II)** determinar, com as homenagens de praxe, que se oficie ao juízo da Comarca de Governador Valadares, na qual tramita o Processo n.º 5003826-29.2016.8.13.0105, cientificando-o do inteiro teor desta decisão; **III)** determinar a intimação do responsável por via postal e diário oficial e, transitada em julgado a decisão, cumpra-se o disposto no art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 5 de novembro de 2019.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(assinado digitalmente)

rp/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 de
Deliberações e Jurisprudência