

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL N. 738398

Procedência: Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas
Órgão/entidade: Prefeitura Municipal de Douradoquara
Responsável: João Corrêa Rabelo, prefeito à época
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

EMENTA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ÓRGÃO ESTADUAL. CONVÊNIO. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. NÃO ACOLHIDA. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO. RECONHECIDA. MÉRITO. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. EXECUÇÃO PARCIAL DO CONVÊNIO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS TOMADAS. DANO AO ERÁRIO ESTADUAL. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO DA INTEGRALIDADE DO VALOR REPASSADO.

- 1 – A preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo responsável deve ser afastada, visto que a execução do convênio se deu durante a sua gestão.
- 2 – Configura-se a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, nos moldes estabelecidos no art. 118-A, II c/c art. 110-C, II, da LC n. 102/08, quando houver transcorrido prazo superior a oito anos, contado da primeira causa interruptiva da prescrição, sem a prolação de decisão de mérito recorrível.
- 3 – O reconhecimento da prescrição não inviabiliza a análise acerca da existência de eventual prejuízo aos cofres públicos, tendo em vista que, nos termos do § 5º do art. 37 da Constituição da República e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as ações que visam ao ressarcimento do erário são imprescritíveis.
- 4 – Cabe ao gestor o dever de prestar contas, incumbindo-lhe o ônus de comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos recebidos nos termos do convênio firmado com o Estado,
- 5 - A responsabilização do gestor dos recursos deve resultar da total falta de documentos e de informações nos autos que comprovem a adequada utilização dos recursos repassados, havendo elementos que permitem inferir, com segurança, dano material ao erário bem como seu nexos causal, impondo-se a devolução da integralidade dos recursos repassados, cujo valor deverá ser devidamente atualizado.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

30ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara - 30/08/2018

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas – SETOP, por meio da Resolução Conjunta nº 22, de 14/11/06, à fl. 12, para apurar eventuais irregularidades na aplicação e na prestação das contas dos recursos repassados ao Município de Douradoquara, mediante o Convênio nº 443/04, fls. 33 a 44, com a interveniência do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER/MG, visando à pavimentação asfáltica de 14.200 m² de vias urbanas da sede e do povoado de Chapada das Perdizes, conforme plano de trabalho às fls. 18 a 30.

O sobredito convênio foi assinado em 30/6/2004 pelo Sr. João Corrêa Rabelo, prefeito à época, prevendo o repasse de recursos do Estado no valor de R\$20.000,00, em parcela única; além de R\$60.900,00, correspondentes ao valor estimado do material betuminoso, de aproximadamente 50 toneladas de RL-1C e 15 toneladas de CM-30 (fornecidos e transportados pelo DER/MG), e da contrapartida municipal de R\$45.746,00, em quatro parcelas, totalizando o montante de R\$126.646,00, de acordo com as cláusulas quarta e quinta, fls. 36 e 37.

O prazo de vigência do convênio foi estipulado em seis meses, a contar de sua assinatura, cuja prestação de contas findar-se-ia em **30/1/2005** (trinta dias após o término da vigência), nos termos das cláusulas sétima e décima primeira, fls. 39 e 41.

Expirado o prazo para apresentação da prestação das contas, o prefeito sucessor, Sr. Carlos Antônio Davi, foi notificado pelo órgão de procedência para regularizar a situação, fls. 51 e 52. Este, consoante documentação às fls. 53 a 60, peticionou requerendo a exclusão do nome do Município de Douradoquara do SIAFI, tendo em vista que já havia ingressado com ação judicial de ressarcimento ao erário público municipal (Processo nº 0431.05.023323-5) contra o ex-prefeito João Corrêa Rabelo, ora responsável.

Instaurada a tomada de contas especial, a comissão responsável, em relatório de fls. 117 a 120, concluiu que a responsabilidade pela omissão da prestação de contas e pela devolução de recursos financeiros no valor de R\$99.192,93 deve recair sobre o ex-prefeito João Corrêa Rabelo.

Por sua vez, a Auditoria Setorial da SETOP, às fls. 122 a 125, considerando que não houve contrapartida municipal; que foi constatada em vistoria técnica a execução parcial de 60,8% do objeto do convênio; que o laudo técnico do DER/MG apontou que não foi utilizada a totalidade do material betuminoso entregue ao Município, ratificou o débito atualizado de R\$99.192,93, conforme tabela do TJMG de 16/4/07. Porém, atribuiu a responsabilidade pela omissão de prestar contas ao prefeito sucessor, Sr. Carlos Antônio Davi, e a responsabilidade pela má gestão dos recursos repassados ao ex-prefeito João Corrêa Rabelo, e ao final, certificou a irregularidade das contas tomadas, fl. 126.

A documentação relativa à fase interna da tomada de contas especial foi autuada e distribuída neste Tribunal em **3/9/2007**, conforme despacho à fl. 130.

Em análise inicial, às fls. 131 a 139, a unidade técnica entendeu que (1) a responsabilidade pela apresentação da prestação de contas seria tanto do ex-prefeito quanto do prefeito sucessor, investido no cargo em 1º/1/05; (2) já a responsabilidade pela execução do convênio seria do ex-prefeito João Corrêa Rabelo, uma vez que a obra teria sido executada durante o período de vigência do instrumento pactuado; e (3) o prefeito sucessor teria adotado providências no sentido de desbloquear o Município junto ao SIAFI, com a interposição de ação ordinária de ressarcimento ao erário municipal, estando, portanto, atendidos os requisitos

do art. 61, § 2º, II, da LC nº 33/94, vigente à época. Por fim, manifestou-se pela citação do ex-prefeito João Corrêa Rabelo.

Devidamente citado, o responsável apresentou defesa, às fls. 156 e 157.

Em reexame, às fls. 159 a 168, a unidade técnica ratificou a análise inicial, após verificar que as justificativas apresentadas pelo defendente não foram suficientes para aferir a boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados ao Município, e concluiu pela irregularidade das contas, nos moldes do art. 250, III, “a”, da Res. nº 12/08, RITCMG, sujeitando-se o responsável às penalidades contidas no art. 95, da LC nº 33/94 ou nos artigos 83, 84 e 85, da LC nº 102/08, a qual for mais benéfica, além do ressarcimento aos cofres do tesouro do Estado do débito aferido pela SETOP, à fl. 119, de R\$99.192,93, atualizado monetariamente até 16/4/07.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, às fls. 169 a 173, opinou (a) pela irregularidade das contas do Sr. João Corrêa Rabelo, nos termos do art. 250, III, do RITCMG; (b) pela aplicação de multa ao ex-prefeito, nos termos dos artigos 83, I, 84 e 85, I, da Lei Orgânica do Tribunal, em virtude da ausência da contrapartida municipal e da apresentação dos documentos comprobatórios da execução do convênio; e (c) pela sua condenação ao ressarcimento ao erário estadual do valor de R\$32.216,10, devidamente corrigido e atualizado, proporcional à 39,2% de R\$82.183,91, correspondente ao percentual não executado da obra, considerando somente os valores repassados ao Município e ao valor total do material betuminoso por ele recebido, divergindo, assim, do cálculo considerado pela SETOP e pela unidade técnica.

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Preliminar – Ilegitimidade passiva

O defendente, às fls. 156 e 157, requereu a responsabilização *in totum* do prefeito sucessor, Sr. Carlos Antônio Davi, empossado em 1º/1/2005, pela paralisação da obra inacabada e a falta de prestação de contas.

Entretanto, razão não lhe assiste, pois, restou amplamente demonstrado nos autos que o defendente estava à frente da gestão do Município de Douradoquara em 2004, quando ocorreu a celebração do convênio sob exame, ou seja, em 30/4/2004, fls. 33 a 43, e cuja execução da obra se deu no período de 15/8/04 a 31/10/04, conforme vistoria técnica, às fls. 68 a 70.

Portanto, não há dúvida de que o defendente representou o Município de Douradoquara no ato de assinatura do convênio e foi o responsável pela sua execução.

Não obstante o prazo final para a apresentação das contas ter expirado em 29/1/2005, denota-se que houve tempo suficiente para que o defendente tivesse requerido o aditamento do convênio para o término da obra ou a sua rescisão pela impossibilidade em executá-la totalmente. Porém, não o fez, nem apresentou qualquer justificativa para eximi-lo de tal responsabilidade.

Por tais razões, **afasto a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo ex-prefeito João Corrêa Rabelo**, por ter figurado na condição de signatário do convênio e responsável pela execução das obras pactuadas.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a proposta de voto.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também acolho.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acolho.

ACOLHIDA A PRELIMINAR.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

2.2 – Prejudicial de Mérito - Prescrição

No tocante às irregularidades passíveis de aplicação de multa, faz-se necessário analisar a pretensão punitiva deste Tribunal à luz do instituto da prescrição, matéria de ordem pública que pode ser reconhecida de ofício, nos termos do parágrafo único do art. 110-A da Lei Complementar nº 102/08.

Com redação conferida pela Lei Complementar nº 133, de 5/2/14, foi introduzido à Lei Orgânica deste Tribunal o art. 118-A, aplicável para processos que, como este, **foi autuado até 15 de dezembro de 2011**, o qual estabeleceu diferentes prazos prescricionais para o exercício da pretensão punitiva desta Corte de Contas, senão vejamos:

Art. 118-A. Para processos que tenham sido autuados até 15 de dezembro de 2011, adotar-se-ão os prazos prescricionais de:

I – cinco anos, contados da ocorrência do fato até a primeira causa interruptiva da prescrição;

II – oito anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível proferida no processo;

III – cinco anos, contados da prolação da primeira decisão de mérito recorrível até a prolação da decisão de mérito irrecorrível.

Parágrafo único. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas para os processos a que se refere o caput prescreverá, também, quando a paralisação da tramitação processual do feito em um setor ultrapassar o período de cinco anos. (g.n.).

A seu turno, o artigo 110-C da Lei Orgânica deste Tribunal estabelece as causas interruptivas da prescrição, quais sejam, *in verbis*:

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

I – despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

II – autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas;

III – autuação de feito no Tribunal de Contas em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo;

IV – instauração de tomada de contas pelo Tribunal de Contas;

V – despacho que receber denúncia ou representação;

VI – citação válida;

VII – decisão de mérito recorrível. (g.n.).

Da análise dos autos, observa-se que a primeira causa interruptiva da prescrição ocorreu com a autuação do presente feito em 3/9/2007, conforme despacho à fl. 130.

Assim, entendo, com fundamento no art. 118-A, II c/c o art. 110-C, II, da LC n. 102/08, que **deve ser reconhecida a prescrição da pretensão punitiva** deste Tribunal, tendo em vista o transcurso de prazo superior a oito anos, contado da primeira causa interruptiva da prescrição, sem a prolação de decisão de mérito recorrível.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a proposta de voto.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também acolho.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acolho.

ACOLHIDA A PREJUDICIAL DE MÉRITO.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

2.3 – Mérito

O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva não inviabiliza a análise sobre a existência de eventual prejuízo aos cofres públicos, tendo em vista que, nos termos do § 5º do art. 37 da CR/88 e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 26210/DF – Mandado de Segurança. Tribunal Pleno: Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 4/9/08, Publicação: 10/10/08), as ações que visam ao ressarcimento ao erário são imprescritíveis.

De início, registre-se que consta dos autos, às fls. 55 a 60, cópia de petição inicial de ação judicial de ressarcimento ao erário público municipal – Processo nº 0431.05.023323-5, interposta pelo Município de Douradoquara em face do Sr. João Corrêa Rabelo, em razão da ausência de prestação de contas do convênio sob exame.

Em consulta ao sítio eletrônico do TJMG¹, verifica-se que referida ação foi distribuída em 16/12/05, tramitou na Comarca de Monte Carmelo, porém, o processo foi extinto sem julgamento de mérito, encontrando-se em baixa definitiva, desde 18/6/13.

Dito isso, cumpre ressaltar que a omissão no dever de prestar contas configura evidente afronta ao mandamento constitucional insculpido no art. 70, parágrafo único, da CR/88, que estabelece a obrigação de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize,

¹ Disponível em:

<http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_complemento.jsp?comrCodigo=431&numero=1&listaProcessos=05023323>. Acesso em: 11 jun. 2018.

arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, de proceder à pertinente prestação de contas.

No tocante à prestação de contas, o professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes², leciona que “o *dever de prestar contas não é [...] uma obrigação personalíssima, mas o dever de ressarcir o erário pela aplicação irregular dos recursos certamente o é*”.

Ao tratar da prestação de contas dos recursos públicos recebidos pelo gestor, o Tribunal de Contas da União editou o enunciado de súmula nº 230, *in verbis*:

Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade.

A propósito do tema, insta observar que cabe ao gestor o dever de prestar contas, incumbindo-lhe o ônus de comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos recebidos.

Nesse sentido, a inversão do ônus da prova na comprovação da regular aplicação dos recursos é matéria pacífica no âmbito dos Tribunais de Contas. Senão vejamos algumas decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

Tomada de Contas Especial. Processo nº 004.664/2011-6. Acórdão nº 1885/2014. Relator Ministro Augusto Sherman. Sessão Plenária de 16/7/14:

[...], por força constitucional há inversão do ônus da prova, assim, cabe aos gestores a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos a eles confiados (Enunciado de Decisão/TCU 176). [...] (g.n.).

Tomada de Contas Especial. Processo nº 020.739/2012-5. Acórdão nº 3121/2013. Relator Ministro Aroldo Cedraz. Sessão Plenária de 20/11/13:

[...] 8.28. Não se pode esquecer que compete ao agente público comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos que lhe foram confiados, ou seja, o ônus da prova é do agente público. A respeito do tema, transcreve-se excerto do voto do eminente Ministro Adylson Motta que redundou na Decisão 225/2000-2ª Câmara (TC 929.531/1998-1):

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 nº 176 verbis: "Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova". [...] (g.n.).

No caso em apreço, embora o gestor responsável não tenha apresentado a devida prestação de contas dos recursos recebidos para a execução do objeto conveniado, verifica-se, às fls. 68 a 70, que, em 21/12/06, o DER/MG efetuou vistoria técnica e concluiu que a **obra não foi executada conforme pactuado**, isso porque não foi pavimentada uma área do projeto. No entanto, apurou-se a **execução parcial numa proporção de 60,8%, totalizando 8.640,00 m²**: Rua Belo Horizonte - 5.400,00 m²; Rua Camilo Machado - 900,00 m²; Rua Amélia Marques Pedrosa - 900,00 m²; Rua Sargento Agostinho F. Santos - 360 m²; Rua Sebastião Pereira de Assunção - 360 m²; Rua João Lino - 360 m² e Rua Geraldo Costa - 360 m², às fls. 71 e 72. Apurou-se, ainda, que **não foram consumidos 2,476 toneladas de CM-30 e 21,938**

² FERNANDES, F. U. Jacoby. *Tomada de Contas Especial*: processo e procedimento na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 4 ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 102.

toneladas de RL-1C, do total efetivamente recebido de 12,2 toneladas de CM-30 e 52,35 toneladas de RL-1C, fls. 73 a 75.

Conforme bem pontuado pela unidade técnica, à fl. 135, ao confrontar referido laudo técnico com o levantamento de ruas a serem asfaltadas, indicadas pelo município, à fl. 30, é possível constatar que o povoado de Chapada das Perdizes, com **área de 5.560,00 m², não teria sido pavimentado, correspondendo, pois, à parte do objeto não executada.**

Em defesa, às fls. 156 e 157, o responsável alegou que em face do término de seu mandato, em 31/12/04, caberia ao novo mandatário diligenciar no sentido de concluir o restante da pavimentação das vias públicas. Afirmou, ainda, que a obra teria sido paralisada no período eleitoral, pois o DER/MG não teria liberado o material betuminoso neste período, e logo após o período chuvoso teria impedido o regular prosseguimento dos serviços. Alega, também, que não foram computadas, no percentual do que foi executado, a integral pavimentação asfáltica da Rua Garibaldi França, antigo Beco, na sede do município, e a terraplanagem e imprimação de vias públicas no Distrito de Castanha, pois a vistoria se deu em dezembro de 2006, ou seja, dois anos após a execução das obras preliminares à implantação da capa asfáltica, o que seguramente teria originado a perda dos serviços anteriormente executados.

Sobre as alegações mencionadas, a unidade técnica, às fls. 164 a 167, bem ressaltou que caberia ao signatário do instrumento a prerrogativa de buscar o aditamento da avença junto aos órgãos concedentes, conforme a cláusula décima segunda, à fl. 41, e o art. 16 do Decreto Estadual nº 43.635/03, vigente à época. Destacou, também, que o responsável não juntou aos autos comprovação de que a ocorrência de chuva teria impedido a execução das obras, a qual deveria estar registrada em documento próprio, como o Diário de Obras.

Vale frisar que não foram apresentados documentos comprobatórios de obras realizadas na Rua Garibaldi França e nas vias públicas no Distrito de Castanha, conforme alega o responsável, bem como que referidos locais não constam nominalmente do objeto pactuado no convênio.

Verifica-se, assim, que o responsável não se mostrou diligente quanto às obrigações a ele inerentes na execução da obra, bem como não apresentou a documentação comprobatória dos fatos alegados, não logrando êxito, pois, em comprovar a aplicação dos recursos públicos no objeto conveniado.

Logo, segundo consta do laudo técnico emitido pelo DER/MG, às fls. 68 a 70, e do relatório da Auditoria Setorial, à fl. 123, pode-se afirmar que o Município de Douradoquara, embora tenha efetivamente recebido os recursos no valor de R\$20.000,00 da SETOP, fl. 49, e o material betuminoso, correspondente ao valor de R\$62.183,91, fls. 73 a 75, executou apenas 60,8% do objeto pactuado e utilizou somente parte do material betuminoso, no valor de R\$39.444,18. Além disso, não devolveu ou restituiu ao DER/MG a parte não utilizada, correspondente ao valor de R\$22.739,73, conforme previsto nos itens 3.2.3 e 3.2.4, da cláusula terceira do convênio, às fls. 34 e 35, ocasionando dano ao erário estadual.

No tocante à apuração do dano ao erário estadual, deve-se levar em consideração que (1) a soma do repasse estadual de R\$20.000,00 e da contrapartida municipal de R\$45.746,00 alcançaria R\$65.746,00, com a participação de 30,42% de recursos estaduais e de 69,58% de recursos municipais; (2) a obra foi parcialmente executada no valor de R\$39.973,56, correspondente a 60,8% de R\$65.746,00; (3) o valor a ser ressarcido deve ser equivalente ao percentual de 30,42% da parcela não executada de R\$25.772,43 (correspondente a 39,2% de R\$65.746,00), o que perfaz o **montante de R\$7.839,97**; e (4) o Município recebeu material betuminoso no valor de R\$62.183,91, mas não aplicou na obra, e não devolveu ou restituiu, o **correspondente a R\$22.739,73.**

Por isso, **entendo que devem ser ressarcidos ao erário estadual o total de R\$30.579,70**, sendo R\$7.839,97 do valor repassado e não executado; e de R\$22.739,73 do material não aplicado na obra, e não devolvido ou restituído.

Portanto, *in casu*, houve a comprovação da execução parcial do Convênio nº 443/04 pelo próprio órgão de procedência. Assim, a responsabilização do gestor pelo não cumprimento integral do Plano de Trabalho e, consequentemente do convênio, deve se restringir à parcela não executada. Nesse sentido é a jurisprudência colacionada do Superior Tribunal de Justiça – STJ, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. IRREGULARIDADES FORMAIS AVERIGUADAS NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, QUE NÃO ENSEJARAM, CONTUDO, DANO AO ERÁRIO, CONFORME RECONHECIDO EM PERÍCIA JUDICIAL E PELO TCE DE MINAS GERAIS. IMPOSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO DOS RECORRENTES NO RESSARCIMENTO DOS COFRES PÚBLICOS, COM ESTEIO EM LESÃO PRESUMIDA À MUNICIPALIDADE, SOB PENA DE ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DO ENTE ESTATAL.

[...]

4. A Ação Popular consiste em um relevante instrumento processual de participação política do cidadão, destinado eminentemente à defesa do patrimônio público, bem como da moralidade administrativa, do meio-ambiente e do patrimônio histórico e cultural; referido instrumento possui pedido imediato de natureza desconstitutiva-condenatória, pois colima, precipuamente, a insubsistência do ato ilegal e lesivo a qualquer um dos bens ou valores enumerados no inciso LXXIII do art. 5º. da CF/88 e, consequentemente, a condenação dos responsáveis e dos beneficiários diretos ao ressarcimento ou às perdas e danos correspondentes.

5. Tem-se, dessa forma, como imprescindível a comprovação do binômio ilegalidade-lesividade, como pressuposto elementar para a a procedência da Ação Popular e consequente condenação dos requeridos no ressarcimento ao erário em face dos prejuízos comprovadamente atestados ou nas perdas e danos correspondentes.

6. Eventual violação à boa-fé e aos valores éticos esperados nas práticas administrativas não configura, por si só, elemento suficiente para ensejar a presunção de lesão ao patrimônio público, conforme sustenta o Tribunal a quo; e assim é porque a responsabilidade dos agentes em face de conduta praticada em detrimento do patrimônio público exige a comprovação e a quantificação do dano, nos termos do art. 14 da Lei 4.717/65; assevera-se, nestes termos, que entendimento contrário implicaria evidente enriquecimento sem causa do Município, que usufruiu dos serviços de publicidade prestados pela empresa de propaganda durante o período de vigência do contrato.

7. Não se conhece do Recurso Especial da Empresa de Propaganda e Marketing, em face de sua manifesta intempestividade, e do Recurso Especial interposto pelo ex-Prefeito. Recursos Especiais dos demais recorrentes providos, para **afastar a condenação dos mesmos a restituir aos cofres públicos o valor fixado no Acórdão do Tribunal de origem**. Com fulcro no art. 509 do CPC, atribui-se efeito expansivo subjetivo à presente Decisão, para excluir a condenação ressarcitória dos demais litisconsortes necessários. (REsp 1.447.237-MG. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Turma. Julgado: 16/12/14. DJe: 9/3/15) (g.n.)

Destarte, embora tenha sido verificada a omissão do gestor no seu dever de prestar contas, restou evidenciado nos autos, mediante laudo técnico de vistoria in loco emitido pelo DER/MG, que o Convênio nº 443/04 foi parcialmente executado, razão pela qual deve o ex-prefeito João Corrêa Rabelo ressarcir ao erário estadual o montante histórico de R\$30.579,70, sendo R\$7.839,97 do valor repassado e não executado, e R\$22.739,73 referentes ao material

betuminoso não aplicado na obra, e não devolvido ou restituído, a ser devidamente atualizado e acrescido de juros legais, na forma do art. 25, da IN TC nº 3/13.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, preliminarmente, **afasto a ilegitimidade arguida pelo ex-prefeito João Corrêa Rabelo para figurar no polo passivo** deste processo, nos termos da fundamentação.

Em prejudicial de mérito, considerando que transcorreu prazo superior a oito anos, contado da primeira causa interruptiva da prescrição, sem a prolação de decisão de mérito recorrível, entendo pelo **reconhecimento da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal e a extinção do processo, com resolução de mérito**, nos termos dos artigos 118-A, II, 110-C, II e 110-J, da Lei Orgânica deste Tribunal.

No mérito, com fundamento no art. 48, III, alíneas a, b, c e d, c/c o art. 51, *caput*, da Lei Complementar n. 102/2008, **julgo irregulares** as contas do Convênio nº 443/04, firmado com a Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas e a interveniência do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais, de responsabilidade do Sr. João Corrêa Rabelo, ex-prefeito do Município de Douradoquara, pela omissão no dever de prestar contas e pela execução parcial do objeto conveniado, e determino que o responsável promova o ressarcimento do dano apurado ao erário estadual, no valor histórico de R\$30.579,70 (trinta mil e quinhentos e setenta e nove reais e setenta centavos), a ser devidamente atualizado e acrescido de juros legais, na forma do art. 25, da INTC nº 3/13, nos termos da fundamentação.

Expeça-se recomendação ao órgão de procedência, na figura de seu representante legal, para que, observe o prazo máximo de cento e oitenta dias contados da data limite para prestação das contas, conforme o art. 246, I, do RITCMG c/c o art. 3º, da IN TC nº 3/13.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito, bem como para o acompanhamento desta decisão nos termos regimentais.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

30ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 3/10/2019

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas de Minas Gerais – SETOP/MG, por meio da Resolução nº. 021/2006, publicada em 18/11/2006, (fl. 12/13), a fim de apurar supostas irregularidades na prestação de contas dos recursos repassados por meio do Convênio nº 443/04, de 30/06/2004, celebrado entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da mencionada Secretaria, com a interveniência do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais – DER/MG e o município de Douradoquara (fl. 33/44), cujo objeto foi a execução, mediante a cooperação técnica e financeira para a realização de obras de pavimentação de vias urbanas naquela localidade.

Foram os autos submetidos à apreciação da Segunda Câmara deste Tribunal, na sessão do dia 30/08/2018.

Naquela sessão, o relator, Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, em síntese, apresentou proposta de voto cuja parte dispositiva transcreve-se *in litteris*:

No mérito, com fundamento no art. 48, III, alíneas a, b, c e d, c/c o art. 51, caput, da Lei Complementar n. 102/2008, julgo irregulares as contas do Convênio nº 443/04, firmado com a Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas e a interveniência do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais, de responsabilidade do Sr. João Corrêa Rabelo, ex-prefeito do Município de Douradoquara, pela omissão no dever de prestar contas e pela execução parcial do objeto conveniado, e determino que o responsável promova o ressarcimento do dano apurado ao erário estadual, no valor histórico de R\$30.579,70 (trinta mil e quinhentos e setenta e nove reais e setenta centavos), a ser devidamente atualizado e acrescido de juros legais, na forma do art. 25, da INTC nº 3/13, nos termos da fundamentação.

Expeça-se recomendação ao órgão de procedência, na figura de seu representante legal, para que, observe o prazo máximo de cento e oitenta dias contados da data limite para prestação das contas, conforme o art. 246, I, do RITCMG c/c o art. 3º, da IN TC nº 3/13.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito, bem como para o acompanhamento desta decisão nos termos regimentais.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

Após o relator proferir sua proposta de voto, pedi vista dos autos para melhor avaliar a questão.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Nos termos da proposta de voto do relator, deve ser determinado ao responsável a devolução ao erário estadual do valor histórico de R\$30.579,70 (trinta mil e quinhentos e setenta e nove reais e setenta centavos). Com a devida vênia dirijo desse entendimento, uma vez que no caso em análise, o que se pode afirmar é que os recursos não foram aplicados na forma e finalidade contida no termo de convênio, contrariando um dos aspectos fundamentais de tal instituto jurídico: o interesse comum dos partícipes no atendimento a uma necessidade específica da comunidade, definida como prioritária.

Para firmar o seu entendimento, o relator considerou a execução parcial do ajuste levando em conta somente a inspeção realizada pelo técnico do DER/MG, após decorridos quase 02 (dois) anos do término da vigência do convênio, documento este em que o responsável pela vistoria declara que “a obra não foi executada conforme objeto do convênio porque não foi pavimentada a área de projeto”.

Data venia ao entendimento esposado pelo relator, dele dirijo quanto a parte do mérito pelos fundamentos que passo a expor.

Reputo que a total falta de documentos nos autos para a indispensável comprovação dos gastos realizados com recursos do convênio configura irregularidade formal e material grave, situação que enseja o julgamento das contas do Convênio n. 443/2004 como irregulares dada a ocorrência de lesão ao erário estadual de R\$82.183,91 (oitenta e dois mil, cento e oitenta e três reais e noventa e um centavos) relativos ao repasse da SETOP de R\$20.000,00 (vinte mil reais) acrescidos de R\$62.183,91 (sessenta e dois mil, cento e oitenta e três reais e noventa e um centavos) dos materiais betuminosos adquiridos junto à Petrobrás Distribuidora S.A pelo DER/MG.

Todavia, em que pese a situação fática demonstrada pelo laudo da vistoria intempestiva *in loco* realizada pelo DER em atendimento à solicitação feita pela SETOP decorridos quase 2 (dois) anos do término do ajuste, é inconteste a ausência de prestação de contas pelo interessado, não sendo portanto possível constatar que os recursos foram destinados e vinculados à obra consoante acordado, isto é, não há como comprovar nos autos o efetivo atendimento do objeto avençado.

Vale destacar que, no caso sob comento, não há como identificar o destino do recurso retirado da conta bancária específica da avença. Em outras palavras, não há comprovação de que esses recursos foram, de fato, utilizados para o pagamento das despesas com a obra, objeto do Convênio n. 443/04, não se evidenciando o nexo de causalidade entre a quantia transferida e as despesas constantes da execução da obra.

Releva salientar que a mera existência física não é suficiente para comprovar a aplicação proba dos recursos públicos. Não é por preciosismo que existem ritos, prazos e de outras exigências legais, mas sim para garantir a regular execução dos pactos firmados pelo Poder Público.

Leciona Ubiratan Aguiar a respeito do tema:

Também sobre a existência do nexo causal, faz-se importante destacar que a simples demonstração da existência física do objeto pactuado não é suficiente para comprovar a boa aplicação dos recursos conveniados. **É que somente por meio da existência da boa documentação bancária e contábil é que se poderá ter certeza de que o objeto apresentado pelo gestor foi efetivamente realizado com os recursos do Convênio, e não por meio da utilização de outras fontes de custeio.** (grifo nosso)

É oportuno destacar também o precedente que ilustra a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, constante do Acórdão 2864/2013, relatado pelo Min. José Múcio Monteiro, no qual se entendeu pela imputação ao responsável do dever de demonstração de nexos entre o objeto pactuado no termo de convênio e aquele que dado como executado:

Ademais, a existência física do objeto pactuado, por si só, não constitui elemento apto a provar a regular aplicação das verbas repassadas por meio do convênio, sendo sua a obrigação de comprovar que o dinheiro repassado foi utilizado para custear as obras. A formalidade do convênio e a farta jurisprudência desta Corte exigem uma demonstração efetiva do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos. (grifo nosso)

Em situações semelhantes, este Tribunal bem como o Tribunal de Contas da União julgam irregulares as contas tomadas de gestor que não comprovou a aplicação de valores repassados mediante convênio. *In litteris*:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS PELA FUNASA MEDIANTE CONVÊNIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

1. O ônus de comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente a regularidade dos gastos efetuados com os objetivos pactuados, bem assim o nexo de causalidade entre estes e as verbas federais repassadas.

2. Julgam-se irregulares as contas, com a imposição de débito e multa, quando o gestor não comprova o correto emprego dos dinheiros públicos na finalidade para o qual se destinavam.

(BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. Acórdão n. 0973-04/11-1. Relator: min. Marcos Bemquerer Costa. Julgado em: 15 fev. 2011. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 24 jun. 2015).

Por essa razão, inexistindo prestação de contas ou havendo apresentação precária das contas sem saneamento, **presume-se a ocorrência de dano ao erário**. *Vide*: o Acórdão TCU n. 3.254 (relator: min. Raimundo Carreiro. Sessão de 29/06/2010); a TCE n. 794.924 (TCEMG. Relator: cons. subst. Licurgo Mourão. Sessão de 23/06/2015); a TCE n. 728.770 (TCEMG. Relator: cons. José Alves Viana. Sessão de 04/08/2015).

Cite-se, exemplificativamente, trecho de acórdão desta Segunda Câmara nos autos do Processo n. 788.565:

O ônus de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos recai sobre quem os gere, ao qual compete demonstrar o liame entre os montantes conveniados e as despesas efetuadas. Inexistindo comprovação dos valores geridos, como se verificou nos presentes autos, impõe-se a obrigação de ressarcimento

(Processo nº 788565, Segunda Câmara, Data da sessão 04/08/15, Rel. Cons. José Alves Viana). (grifo nosso).

In casu, a responsabilização do gestor dos recursos deve resultar da total falta de documentos e de informações nos autos que comprovem a adequada utilização dos recursos repassados, havendo elementos que permitem inferir, com segurança, dano material ao erário bem como seu nexo causal.

Ressalte-se que o responsável, além de não ter cumprido o prazo-limite para a prestação de contas dos recursos, não apresentou documentação mínima necessária para demonstrar a destinação efetiva dos recursos, quais sejam: *extratos bancários da conta vinculada, cópias*

dos cheques, conciliação bancária, relatório de execução físico e financeiro, relatório fotográfico, relação de pagamentos, entre outros.

Não é possível inferir que os serviços que teriam sido realizados parcialmente o foram por meio de recursos do convênio, uma vez que, não há nenhum documento que comprove isso. Ademais não se pode presumir que os recursos tenham sido de fato utilizados, ainda que seja na execução parcial dos serviços de pavimentação, sendo possível, por exemplo, que tenham sido realizados posteriormente, e custeados com recursos do próprio município. Sequer há provas de que o objeto foi executado com os recursos públicos repassados. Não por menos, a própria Constituição da República estabeleceu que o ônus de provar a boa e regular aplicação dos recursos públicos é do que agente que os geriu (art. 70, parágrafo único).

Dessa forma, acompanho a relatoria quanto à irregularidade das contas, mas dela divirjo quanto ao débito imputado, devendo o Sr. João Corrêa Rabelo, ressarcir ao erário estadual o valor da integralidade dos recursos que lhe foram repassados, quais sejam, R\$82.183,91 (oitenta e dois mil, cento e oitenta e três reais e noventa e um centavos), a ser atualizado à época do pagamento.

Voto, ainda, pela **realização de diligência ao atual gestor municipal** de Douradoquara para que, no prazo de **30 (trinta dias)**, sob pena de multa pessoal de **R\$ 5.000,00**, (cinco mil reais): (i) informe a esta Corte se houve depósito da contrapartida municipal prevista Convênio SETOP n. 443/2004, tratado nestes autos; (ii) demonstre, caso a contrapartida tenha sido depositada, a instauração da tomada de contas especial visando à eventual apuração do débito.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

Com o relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Acompanho o voto-vista.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA; ACOLHIDA, EM PARTE, A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, por unanimidade, em: **I)** afastar, preliminarmente, a ilegitimidade arguida pelo responsável para figurar no polo passivo deste processo; **II)** reconhecer, em sede de prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, e declarar a extinção do processo com resolução de mérito, nos termos dos artigos 118-A, II, 110-C, II, e 110-J da Lei Orgânica deste Tribunal, considerando que transcorreu prazo superior a oito anos, contado da primeira causa interruptiva da prescrição, sem a prolação de decisão de mérito recorrível; e, no mérito, por maioria, nos termos do voto divergente do Conselheiro José Alves Viana, em: **III)** julgar irregulares, com fundamento no

art. 48, III, alíneas *a*, *b*, *c* e *d*, c/c o art. 51, *caput*, da Lei Complementar n. 102/2008, as contas do Convênio n. 443/04, firmado com a Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas e a interveniência do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais, de responsabilidade do Sr. João Corrêa Rabelo, ex-prefeito do Município de Douradoquara, pela omissão no dever de prestar contas e pela execução parcial do objeto conveniado; **IV)** determinar que o responsável, Sr. João Corrêa Rabelo, promova o ressarcimento, ao erário estadual, da integralidade dos recursos que lhe foram repassados, no valor histórico de R\$82.183,91 (oitenta e dois mil, cento e oitenta e três reais e noventa e um centavos), a ser atualizado à época do pagamento; **V)** determinar a realização de diligência ao atual gestor municipal de Douradoquara para que, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de multa pessoal de R\$5.000,00, (cinco mil reais): **a)** informe a esta Corte se houve depósito da contrapartida municipal prevista Convênio SETOP n. 443/2004, tratado nestes autos; **b)** demonstre, caso a contrapartida tenha sido depositada, a instauração da tomada de contas especial visando à eventual apuração do débito. Acolhida em parte a proposta de voto do Relator. Vencido em parte, no mérito, o Conselheiro Substituto Victor Meyer.

Plenário Governador Milton Campos, 3 de outubro de 2019.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

JOSÉ ALVES VIANA
Prolator do voto vencedor

(assinado digitalmente)

ahw/fg

CERTIDÃO

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

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**