

Processo: 1077188
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: Gilvan Magela Caldeira
Órgão: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) atual Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional (SECIR)
Jurisdicionado: Município de Juramento
Processo referente: 1024327 - Tomada de Contas Especial
Procuradores: Antônio Adenilson Rodrigues Veloso, OAB/MG 16.750; Charles Correa de Aguiar, OAB/MG 160.570; Heberth Carlos Mourão Veloso, OAB/MG 52.145
MPTC: Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

TRIBUNAL PLENO – 19/8/2020

RECURSO ORDINÁRIO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. MUNICÍPIO. SECRETARIA DE ESTADO. ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. DESVIO DE OBJETO SEM DESVIO DE FINALIDADE. INEXISTÊNCIA DE DANO. REGULARIDADE DAS CONTAS, COM RESSALVAS. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO AFASTADA. APLICAÇÃO DE MULTA AFASTADA RECOMENDAÇÃO. RECURSO PROVIDO.

1. O Tribunal de Contas da União considera que “há desvio de finalidade quando os recursos transferidos têm aplicação distinta da que fora programada, sendo utilizados para alcance de outros objetivos”. Por outro lado, também conforme a Corte de Contas Federal, “há desvio de objeto quando os recursos transferidos têm aplicação distinta da que fora programada, porém buscando o alcance dos mesmos objetivos iniciais”.
2. Embora o objeto do convênio não tenha sido realizado de acordo com as condições inicialmente pactuadas, a finalidade pública do referido ajuste foi atingida, motivo pelo qual não há que se falar em dano ao erário.
3. Em que pese a proporcionalidade de recursos, definida no instrumento de convênio, a determinação de ressarcimento não se mostra razoável quando o depósito da contrapartida tenha sido substituído pelo fornecimento de mão de obra pelo município.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer, preliminarmente, do recurso ordinário;
- II) dar provimento ao recurso, no mérito, alterando a decisão prolatada pela Segunda Câmara deste Tribunal, em 22/08/19, nos autos na Tomada de Contas Especial nº 1.024.327, para julgar regulares, com ressalvas, as contas do Senhor Gilvan Magela Caldeira, prefeito de

Juramento à época dos fatos, considerando que as alegações apresentadas pelo recorrente têm o condão de modificar o entendimento sobre a matéria examinada;

- III) afastar a determinação de ressarcimento da quantia de R\$12.924,54 (doze mil novecentos e vinte e quatro reais e cinquenta e quatro centavos), bem como a multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais) que lhe fora imposta e a determinação de ressarcimento da quantia de R\$5.819,68 (cinco mil oitocentos e dezenove reais e sessenta e oito centavos) ao erário estadual, pelo Município de Juramento;
- IV) recomendar ao atual gestor municipal que, em situações como a narrada nos autos, promova a adequada formalização, junto ao órgão repassador, de todas as alterações realizadas na forma de execução do ajuste;
- V) determinar a intimação das partes acerca do teor desta decisão;
- VI) determinar o arquivamento dos autos, após a promoção das medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Wanderley Ávila e o Conselheiro Sebastião Helvecio.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de agosto de 2020.

MAURI TORRES
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)

TRIBUNAL PLENO – 19/8/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário interposto pelo Senhor Gilvan Magela Caldeira, prefeito do Município de Juramento à época dos fatos, em face da decisão prolatada pela Segunda Câmara deste Tribunal, na sessão de 22/08/19, nos autos da Tomada de Contas Especial nº 1.024.327.

Na ocasião, foram julgadas irregulares as contas do recorrente e signatário do Convênio nº 116/2010, celebrado com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), atual Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional (SECIR), razão pela qual lhe foi determinado o ressarcimento da quantia histórica de R\$11.629,50 (onze mil seiscientos e vinte e nove reais e cinquenta centavos) ao erário estadual e de R\$1.295,04 (mil duzentos e noventa e cinco reais e quatro centavos) ao erário municipal, respectivamente, em decorrência da ausência de nexos causal entre parte dos recursos disponibilizados e as obras realizadas e da não aplicação da contrapartida, bem como foi-lhe aplicada multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais) por impropriedades formais na execução do ajuste.

A súmula do acórdão foi divulgada no Diário Oficial de Contas (DOC) em 25/09/19, consoante certificado à fl. 451 da Tomada de Contas Especial nº 1.024.327.

O presente recurso foi protocolizado em 24/10/19 e, após autuação, distribuído à minha relatoria.

O recorrente apresentou suas razões recursais às fls. 01/25, acompanhadas da documentação de fls. 26/74, requerendo o provimento do recurso para reformar o acórdão recorrido.

A Unidade Técnica manifestou-se pela manutenção do acórdão recorrido em sua integralidade (fls. 82/86v).

Em 29/01/20, foi protocolizada pelo Senhor Gilvan Magela Caldeira petição por meio da qual apresentou decisão judicial proferida nos autos nº 5010797-16.2016.8.13.0433 que, segundo ele, versam sobre matéria idêntica à tratada no presente caso (fls. 91/105).

O Ministério Público de Contas, por sua vez, ratificou os termos de seu parecer constante de fls. 422/427v dos autos em apenso, opinando pela extinção do feito, sem julgamento de mérito (fls. 107/107v).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Considerando que o recorrente possui legitimidade e interesse recursal, que o apelo é próprio e tempestivo e que foram observadas as disposições legais e regimentais, conheço do presente recurso ordinário.

Mérito

Conforme relatado, a Segunda Câmara, na sessão de 22/08/19, julgou irregulares as contas do Senhor Gilvan Magela Caldeira, prefeito municipal de Juramento à época e responsável pela execução do objeto do Convênio nº 116/2010, celebrado com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), atual Secretaria de Estado de Cidades

e de Integração Regional (SECIR), imputando-lhe multa e reconhecendo a ocorrência de dano ao erário, nos seguintes termos:

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)** rejeitar a preliminar processual de prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, por ausência de citação na fase interna da tomada de contas especial, suscita pelo Sr. Gilvan Magela Caldeira; **II)** rejeitar a preliminar processual da extinção do feito sem resolução de mérito por ausência de condições da ação; **III)** rejeitar a prejudicial de mérito de prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal de Contas; **IV) julgar irregulares as contas, no mérito, do gestor à época e signatário do Convênio 116/2010, senhor Gilvan Magela Caldeira, nos termos do art. 48, III, “a” e “c” da Lei Complementar 102/2008, que deverá restituir a quantia histórica de R\$ 11.629,50 (onze mil seiscientos e vinte e nove reais e cinquenta centavos) ao erário estadual e de R\$ 1.295,04 (mil duzentos e noventa e cinco reais e quatro centavos) ao erário municipal, valores que deverão ser devidamente atualizados, nos termos do art. 25 da Instrução Normativa 03/2013, diante das irregularidades na prestação das contas, da ausência de nexos entre parcela dos recursos disponibilizados e a obra realizada, da não aplicação da contrapartida municipal e demais impropriedades formais constantes no inteiro teor desta decisão; V) aplicar multa de R\$1.000,00 (mil reais) ao referido gestor, Gilvan Magela Caldeira, nos termos do art. 85, I, da Lei Orgânica desta Corte; VI) determinar que o município de Juramento, representado pelo atual gestor, devolva ao erário estadual a quantia de R\$ 5.819,68 (cinco mil oitocentos e dezenove reais e sessenta e oito centavos), corrigido monetariamente até a data do efetivo ressarcimento, referente à contrapartida municipal não aplicada, na proporcionalidade estabelecida no Convênio 116/2010, considerando as despesas efetivamente realizadas, e que comprove a restituição aos cofres estaduais no prazo de 30 dias, sob pena de aplicação de multa, nos moldes do art. 85, III, da Lei Complementar 102/2008; VII) recomendar ao atual secretário de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana do Estado de Minas Gerais - SEDRU que adote as providências necessárias ao acompanhamento, controle da execução e das prestações de contas dos diversos convênios celebrados, de modo a evitar a recorrência de irregularidades detectadas nestes autos; VIII) determinar, após o trânsito em julgado da decisão e realizados os procedimentos pertinentes à espécie, o arquivamento dos autos, na forma do art. 176, I, do Regimento Interno. (fls. 450v/451 da Tomada de Contas Especial nº 1.024.327)**

Cabe, então, proceder à análise das razões recursais de fls. 01/25 que pleiteiam a reforma da decisão proferida.

O recorrente insurge-se em face do referido acórdão requerendo, em síntese, o reexame da Tomada de Contas Especial nº 1.024.327 e a consequente aprovação das contas do Convênio nº 116/2010.

Ele alega que o Memorial Descritivo constante de fls. 43/45 dos autos em apenso previu, a princípio, a consecução de 2.425,15m² de calçamento em três ruas da municipalidade, quais sejam, Rua Antônio Pimenta Prates (1.933,15m²), Rua Tião Ferreira (248,00m²) e Rua José Pimenta (244,00 m²), e que, além de terem sido integralmente calçadas, as mencionadas ruas foram alargadas, tendo o calçamento chegado a 5.008,00m², beneficiando, inclusive, trechos que não constavam no projeto inicial.

O Senhor Gilvan Magela Caldeira aduz que todas as despesas glosadas possuem “total nexos de causalidade com o objeto da avença”, uma vez que foram utilizadas para a fabricação dos bloquetes a serem utilizados para o calçamento das ruas, senão vejamos:

(...) os materiais glosados foram utilizados na fabricação dos bloquetes, pois havia a necessidade de construção de um barracão – com tijolos, telhas, torneiras e mangueiras de

água para molhar a massa de concreto. Também foram adquiridas portas e janelas para fechar o barracão, guardar o cimento e ferramentas utilizadas na fabricação dos bloquetes (...).

O ex-gestor questiona, então, qual teria sido o suposto dano causado ao erário, tendo em vista que o Laudo Técnico de Inspeção de Obra (fls. 270/274 dos autos em apenso) reconheceu que o convênio fora realizado em sua plenitude, inclusive com execução para mais da área de calçamento inicialmente calculada.

Inicialmente, saliente-se que a decisão recorrida imputou ao recorrente o ressarcimento, ao erário estadual, do valor equivalente à soma das despesas que não puderam ser relacionadas ao objeto do Convênio nº 116/2010 por ausência de nexos causal com a meta física executada, nos seguintes termos:

Apesar das falhas apresentadas na prestação de contas, a obra objeto do convênio foi concluída e atendeu às necessidades da comunidade local, motivo pelo qual entendo não ser razoável a devolução integral dos valores repassados pela SEDRU da forma como foi concluído pela comissão da TCE, em seu relatório final.

Nessa lógica, concluiu a unidade técnica às fls. 409/415:

(...)

Já os materiais especificados nas notas fiscais 000275, 000276, 000410, 000411 e 000415, apontados pela Comissão de TCE como não relacionados ao objeto pactuado, realmente fica difícil o estabelecimento do nexos causal da meta física com essas despesas. Observou o órgão técnico à fl. 361v que “alguns dos produtos especificados nestes documentos possuem afinidade com ‘pavimentação em bloquete’ (areia lavada, cimento e brita). No entanto, os demais não permitem vinculá-los ao objeto (4 janelas, 2 portas, 4 torneiras, 1000 telhas, adesivos plásticos, 1000 tijolos, 13 marretas de ferro, 34 mangueiras de jardim, cola, etc.)”. Nesse sentido, entende-se que essas despesas devem ser glosadas.

A nota fiscal 000.000.116, datada de 27/12/2012, refere-se a despesa executada após o término da vigência do convênio (em 16/12/2012), o que é vedado pelo inciso V do artigo 15 do Decreto 43.35/2003, cabendo glosa também.

Quanto à despesa relativa à NF-e, emitida por José Cloves Barbosa da Silva, no valor de R\$712,87 (fl. 204/205), paga pelo cheque 850011, no valor de R\$603,06, verifica-se que, neste último documento foi aposta a observação CV 265/2012 (fl. 203), que corresponde ao número de outro convênio, gerando dúvidas a respeito de seu pertencimento à avença em estudo. Portanto, glosa-se essa despesa.

Em suma, infere-se que, do montante gasto de R\$96.200.962, pago com recursos da conta do convênio, **deve ser glosada a quantia de R\$12.924,54 (que é a soma dos cheques 850004 – R\$2.555,00, 850005 – R\$3.382,90, 850008 – R\$3.496,50, 850010 – R\$2.807,50, 850011 – R\$603,06, utilizados para quitar as NFs 000276, 000275, 000410, 000411 e 000415; e tarifas bancárias num total de R\$79,58).** (grifou-se)

Compulsando os autos da Tomada de Contas Especial nº 1.024.327, verifica-se que o objeto inicial do convênio consistiu na pavimentação de vias públicas com blocos de paralelepípedo (fls. 25/30 dos autos em apenso).

Ocorre que, posteriormente, nos termos do Ofício nº 229/2010 (fl. 58 dos autos em apenso), o prefeito municipal de Juramento à época e ora recorrente manifestou interesse em executar as obras diretamente, utilizando bloquetes ao invés de paralelepípedo, tendo fundamentado sua solicitação no fato de que, em função de dificuldades financeiras enfrentadas pelo município, este decidira montar uma fábrica de bloquetes a fim de produzir diretamente o produto,

reduzindo, assim, o custo das obras, possibilitando o calçamento de uma área maior do que a prevista e gerando empregos e renda no município.

Assim, após a obtenção de pareceres técnico e jurídico favoráveis por parte da antiga SEDRU, a requerida alteração foi formalizada por meio do 1º Termo Aditivo constante de fls. 81/84v dos autos em apenso.

Nota-se que, apesar da realização do mencionado aditamento, não houve modificação do objeto conveniado, que continuou a ser a pavimentação de vias públicas, motivo pelo qual, a princípio, não fora possível vislumbrar o liame entre as despesas glosadas no acórdão recorrido (com janelas, portas, torneiras, telhas, adesivos plásticos, tijolos, marretas de ferro, mangueiras de jardim, cola e outras) e o calçamento das ruas. A impossibilidade de vinculação de tais gastos ao objeto do convênio ensejou o julgamento das contas como irregulares e impôs ao responsável o dever de restituição aos cofres públicos.

Nesse aspecto, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União 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 nexo causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução” (Acórdão nº 5170/15-P, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, data da sessão 08/09/15).

No âmbito deste Tribunal, a questão também foi enfrentada, tendo a Segunda Câmara decidido da seguinte maneira:

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 788.565, Segunda Câmara, Data da sessão 04/08/15, Rel. Cons. José Alves Viana).

Contudo, embora tais entendimentos apontem para a manutenção da decisão recorrida, a justificativa apresentada pelo Senhor Gilvan Magela Caldeira no sentido de que os materiais glosados foram utilizados na construção de barracão para a fabricação dos bloquetes destinados à pavimentação das vias é capaz de afastar o entendimento pela ausência do nexo causal entre parte das despesas realizadas e a meta física executada.

Isso porque, em que pese não conste, na documentação concernente à formalização do 1º Termo Aditivo, registro expresso de que as despesas atinentes à implementação da “fábrica de bloquetes” poderiam ser custeadas com recursos do convênio, pressupõe-se que, a partir do momento em que a solicitação constante do Ofício nº 229/2010 (fl. 58 dos autos em apenso) foi aprovada, a antiga SEDRU consentiu com a proposta que ali fora consignada por parte do recorrente, *in verbis*:

Venho através deste pedir termo aditivo para mudar o convênio SIGCON 209389 – valor R\$100.024,61:

- A) De administração indireta para administração direta;
- B) De pavimentação em paralelepípedo para bloquete.

Em função das dificuldades financeiras por que passamos, resolvemos montar uma fábrica de bloquetes e podemos produzir diretamente, a um custo menor do que se fôssemos empreitar ou comprar os mesmos em outra cidade.

Assim, poderemos calçar cerca de setecentos metros a mais na Rua Antônio Pereira Prates, além de gerar vários empregos no município. (...)

Na oportunidade, informo-lhe que a possível mudança foi discutida com Edicleusa.

Ademais, conquanto as condições inicialmente pactuadas no instrumento não tenham sido observadas em sua plenitude – pois não se vislumbrava a necessidade de construção de um barracão para preparo e armazenamento dos materiais destinados à fabricação dos bloquetes – tal fato, além de não ter prejudicado a execução do objeto conveniado, o qual fora integralmente concluído, permitiu que, com a economia gerada em decorrência da fabricação própria dos bloquetes por parte do município, uma área maior do que a prevista fosse contemplada com o calçamento. É o que demonstra o Laudo Técnico de Inspeção de Obra constante às fls. 270/274 dos autos em apenso:

2.5 – Execução da obra:

Obra executada e concluída, inclusive com execução para mais da área de calçamento em bloquetes, conforme calculado.

2.6 – Convênio realizado:

Convênio realizado em sua plenitude e tendo alcançado o benefício social.

Nesse contexto, ressalte-se que o Tribunal de Contas da União¹ considera que “há desvio de finalidade quando os recursos transferidos têm aplicação distinta da que fora programada, sendo utilizados para alcance de outros objetivos”. Por outro lado, também conforme a Corte de Contas Federal, “há desvio de objeto quando os recursos transferidos têm aplicação distinta da que fora programada, porém buscando o alcance dos mesmos objetivos iniciais”.

Aquela Corte tem se posicionado, reiteradamente, no sentido de não determinar a devolução dos recursos repassados em casos como o presente, em que é constatada a ocorrência de desvio de objeto, mas inexistem desvio de finalidade, locupletamento do gestor e dano ao erário. Nessas hipóteses, o TCU entende que as contas devem ser julgadas regulares com ressalva. Exemplo disso é a decisão proferida no Processo nº 014.171/2006-9, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro:

Embora tenha havido desvio de objeto na aplicação dos recursos públicos, julgam-se as contas regulares, com ressalvas, dando quitação aos responsáveis, se restou constatada a ausência de locupletamento e o efetivo atendimento do interesse da população local.

Portanto, *in casu*, entendo que as despesas glosadas no acórdão recorrido, embora não tenham nexos com o objeto conveniado, encontram-se devidamente justificadas, tendo em vista que, além de serem pertinentes com a construção do barracão para fabricação dos bloquetes, atenderam ao interesse público, em benefício da população do Município de Juramento.

No tocante à contrapartida municipal ajustada, verifica-se que, no presente caso, a necessidade de depósito da quantia a ela equivalente pode ser considerada suprida pelo fato de as obras terem sido diretamente executadas pelo município. Conforme destacado pelo Senhor Gilvan Magela Caldeira em suas razões de defesa apresentadas nos autos da TCE (fl. 397 dos autos em apenso), os recursos investidos no pagamento da mão de obra para pavimentação das ruas não foram contabilizados na prestação de contas do convênio:

Os recursos investidos na mão de obra da pavimentação de ruas com bloquetes, como pedreiros e ajudantes em geral, não estão contabilizados na referida prestação de contas do convênio, pois a execução direta foi uma forma encontrada para gerar empregos, uma vez que, em função da prolongada seca, os moradores passavam por enormes prejuízos e sofrimentos, e o município com as perdas na arrecadação.

Desse modo, embora a proporcionalidade de recursos, definida no instrumento de convênio, deva ser observada ao final da execução do ajuste, considero, no caso concreto, não ser razoável

¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Manual de Análise e Instrução de TCE. p.79.

a determinação de ressarcimento do valor referente à contrapartida aos cofres estaduais, nem pelo recorrente nem pela própria municipalidade, por entender que o pagamento desta fora substituído pelo fornecimento de mão de obra.

Por fim, no que tange à multa aplicada ao ex-prefeito de Juramento em decorrência de impropriedades formais na execução do ajuste, entendo que tal sanção também deve ser afastada no caso em tela, haja vista que, vislumbrando uma forma mais vantajosa de cumprir a finalidade do convênio, este precisou realizar as adequações necessárias no Plano de Trabalho inicialmente traçado a fim de concluir o objeto conveniado, atendendo às necessidades da comunidade local.

Diante disso, considero ser suficiente o julgamento das contas pela regularidade com ressalvas, em razão da ocorrência de desvio de objeto, além da expedição de recomendação ao atual gestor municipal para que, em situações como a narrada nos autos, promova a adequada formalização junto ao órgão repassador de todas as alterações realizadas na forma de execução do ajuste.

Por todo o exposto, diante do conjunto probatório constante dos autos, reputo comprovada a correta e adequada gestão dos recursos públicos repassados pelo Estado, razão pela qual dou provimento ao presente recurso ordinário, afastando a ocorrência de dano ao erário e a multa imputada ao recorrente.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, considerando que as alegações apresentadas pelo recorrente têm o condão de modificar o entendimento sobre a matéria examinada, dou provimento ao recurso, alterando a decisão prolatada pela Segunda Câmara deste Tribunal, em 22/08/19, nos autos da Tomada de Contas Especial nº 1.024.327, para julgar regulares com ressalvas as contas do Senhor Gilvan Magela Caldeira, prefeito de Juramento à época dos fatos, e afastar a determinação de ressarcimento da quantia de R\$12.924,54 (doze mil novecentos e vinte e quatro reais e cinquenta e quatro centavos), bem como a multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais) que lhe fora imposta.

Afasto, ainda, a determinação de ressarcimento da quantia de R\$5.819,68 (cinco mil oitocentos e dezenove reais e sessenta e oito centavos) ao erário estadual pelo Município de Juramento.

Recomendo ao atual gestor municipal que, em situações como a narrada nos autos, promova a adequada formalização junto ao órgão repassador de todas as alterações realizadas na forma de execução do ajuste.

Intimem-se as partes acerca do teor desta decisão.

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

* * * * *

ms/