

**Processo:** 1015505  
**Natureza:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL  
**Órgão/Entidade:** Prefeitura Municipal de Minas Novas, Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social  
**Parte:** José Henrique Gomes Xavier  
**MPTC:** Glaydson Santo Soprani Massaria  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

**SEGUNDA CÂMARA – 22/10/2020**

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. SECRETARIA DE ESTADO. PREFEITURA MUNICIPAL. PROJETO “PORTA A PORTA”. APLICAÇÃO DOS RECURSOS DE FORMA DIVERSA AO ESTIPULADO NO PLANO DE TRABALHO. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. UTILIZAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS DA PREFEITURA. NÃO APLICAÇÃO DA CONTRAPARTIDA. AUSÊNCIA DAS GUIAS DE RETENÇÃO DE PAGAMENTO DO ISSQN E INSS. CHEQUES SACADOS EM DATA POSTERIOR À VIGÊNCIA DO CONVÊNIO. REGULARIDADE DAS CONTAS COM RESSALVA.

1. A alteração do plano de trabalho sem a anuência do órgão concedente, mas que resulte na aplicação dos recursos na finalidade pactuada e na consecução dos objetivos do convênio, não é suficiente, por si só, para caracterizar a ocorrência de dano ao erário.
2. É ônus do responsável oferecer documentação que evidencie, de forma efetiva, os gastos efetuados, sendo sua obrigação comprovar que os recursos foram regularmente aplicados visando à realização do interesse público. Para tanto, é necessário demonstrar que a sua execução foi realizada, efetivamente, com os recursos repassados para a finalidade a que se destinava.
3. Tendo em vista que restaram comprovados, por meio da documentação anexada aos autos, a realização do diagnóstico aplicado nos domicílios ocupados no Município com os recursos repassados em função do convênio, bem como o cumprimento da finalidade pactuada, preservando os fins sociais do convênio e resultando em benefícios à população, afasta-se o juízo acerca da existência de prejuízo aos cofres públicos.
4. A aplicação de sanção ao responsável em função do pagamento de servidores públicos para prestação de serviços com recursos de convênio configura-se desproporcional, pois, embora irregular, não caracterizou dano ao erário, uma vez que tais serviços eram parte essencial do ajuste, além de ter sido comprovado o nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos repassados, bem como a execução do objeto do convênio.
5. Apesar de estipulada no instrumento do convênio, a devolução da contrapartida pelo Município não seria razoável, tendo em vista o cumprimento dos objetivos do convênio, seu diminuto valor, bem como a devolução de um saldo significativo dos recursos repassados à Secretaria.
6. Em que pese a ausência das guias de retenção de pagamento do ISSQN e INSS, o pequeno valor referente aos tributos permite o afastamento da irregularidade arguida.
7. Considerando que o saque dos cheques competia a terceiros e que os documentos constantes da prestação de contas são aptos a comprovar o nexo de causalidade entre a

aplicação dos recursos e as despesas realizadas, não há razão para sancionar o gestor por cheques sacados posteriormente ao final da vigência do convênio, tendo em vista a inexistência de prejuízo para a Administração ou para a execução do convênio.

8. As contas do convênio devem ser julgadas regulares, com ressalva, nos termos do art. 48, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, em razão da ocorrência de impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário, considerando a aplicação de recursos do convênio de forma diversa à pactuada.

### 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) julgar regulares, com ressalvas, as contas do Convênio n. 79/2012, sob a responsabilidade do gestor, Sr. José Henrique Gomes Xavier, prefeito de Minas Novas, à época, em razão das irregularidades apontadas, em consonância com o art. 48, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, deixando de determinar o ressarcimento ao erário do montante repassado, em face da não comprovação de dano material à Administração;
- II) dar quitação ao Sr. José Henrique Gomes Xavier, nos termos do art. 50 da Lei Orgânica deste Tribunal, recomendando ao atual gestor da Prefeitura de Minas Novas a adoção das medidas necessárias à correção das impropriedades identificadas, de modo a prevenir a reincidência;
- III) determinar a intimação das partes, pelo DOC e do Ministério Público do Tribunal de Contas, na forma regimental;
- IV) determinar, após 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, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 22 de outubro de 2020.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

ADONIAS MONTEIRO  
Relator

*(assinado digitalmente)*

**SEGUNDA CÂMARA – 22/10/2020**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese, por meio da Resolução n. 52, de 16/12/2016, para apurar eventuais irregularidades na prestação de contas do Convênio n. 79/2012, firmado entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Sedese, e o Município de Minas Novas. O referido convênio tinha como objeto “a cooperação técnica e financeira para desenvolvimento do Projeto Porta a Porta nos municípios, que consiste na realização de um diagnóstico, a ser aplicado nos domicílios ocupados, conforme dados do IBGE”, fls. 57/62.

Foram juntados aos autos: minuta do termo de adesão, fls. 14/16; plano de trabalho, fls. 45/50; minuta do convênio, fls. 57/62; nota de empenho da despesa, liquidação de empenho da despesa e ordem de pagamento bancária, fls. 68/70; Mapa de Privações Sociais, fls. 73/88; parecer técnico, fl. 89; ofício de encaminhamento da prestação de contas, fl. 102; cópias de cheque, fls. 104/152; conhecimento analítico da receita orçamentária, fls. 153/161; extratos bancários, fls. 162/187; demonstração de execução de receita e despesa e relação de pagamentos, fls. 189/192; ordem de pagamento, nota de liquidação, nota de empenho e DAE, fls. 196/199; relatório de análise de prestação de contas, fls. 208/215; nota de liquidação, ordem de pagamento, notas fiscais e cópias de cheque, fls. 220/374; relatório de análise de prestação de contas, fls. 376/381; justificativa do prefeito do exercício 2016, fl. 385; comprovante de pagamento e DAE, fls. 405/406; extrato bancário, fls. 409/411; nota fiscal, nota de liquidação e ordem de pagamento, fls. 415/417; informativo de dano ao erário, fls. 429/430; sumário de análise, fls. 470/474; relatório da comissão de tomada de contas especial, fls. 482/494; relatório do auditor interno sobre tomada de contas especial, fls. 503/505; e nota de conferência, fls. 519/523.

O processo foi autuado como tomada de contas especial por determinação exarada pelo então conselheiro presidente em 7/7/2017, fl. 526.

A Comissão de Tomada de Contas Especial constatou irregularidades na prestação de contas dos recursos repassados ao Município de Minas Novas e concluiu pela ocorrência de dano ao erário no valor de R\$ 30.261,86, atualizado pela taxa Selic até a emissão do relatório de fls. 482/494, em 24/4/2017.

Em seguida, os autos foram encaminhados para a 2ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado – 2ª CFE, que elaborou o relatório técnico de fls. 529/535. No referido estudo, a Unidade Técnica afirmou que a documentação constante nos autos confirma as impropriedades apuradas pela Sedese: a) não aquisição de materiais/serviços previstos no plano de trabalho (combustível, digitadores, lanches, material de divulgação e protetor solar); b) contratação incorreta em desacordo com plano de trabalho dos visitantes; e c) não encaminhamento das guias de retenção de pagamento de ISSQN e INSS referente à nota fiscal 357 do fornecedor José Maria do Rosário, fl. 409. Além disso, acrescentou “que, apesar da quitação das despesas datarem de 10 e 17/9/2012 (fls. 220/372), os cheques utilizados para pagamento somente foram sacados contra a conta bancária específica do convênio em datas posteriores à sua vigência (de 10/10/2012 a 12/12/2012)”, e “que o artigo 15 do Decreto 43.635/2003 veda o pagamento, a qualquer título, a servidor ou empregado público, integrante do quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica”. Concluiu que houve dano ao erário estadual, de

responsabilidade atribuível ao prefeito à época, Sr. José Henrique Gomes Xavier, propondo a citação do ex-gestor.

À fl. 536/536v, o então conselheiro relator determinou a citação do Sr. José Henrique Gomes Xavier, ex-prefeito de Minas Novas e signatário do convênio.

O responsável apresentou defesa às fls. 552/555v e os documentos de fls. 556/559. Alegou que, de acordo com o parecer técnico da Sedese, fl. 89, o objeto conveniado teria sido integralmente cumprido e o mapa de privações sociais elaborado. Afirmou que teria utilizado mão de obra já existente na Prefeitura de Minas Novas “por força do inciso V, art. 73 da Lei 9.394”, que proíbe a contratação de pessoal durante os períodos de três meses antecedentes e posteriores às eleições; que a aquisição de combustível não teria sido necessária porque os visitantes que trabalharam no projeto “Porta a Porta” executaram a pesquisa nas residências, que, por atribuição laboral, já visitariam; e que os próprios visitantes realizaram os trabalhos de digitação dos dados, dispensando a contratação de digitadores. Ademais, relatou que a compra dos lanches, protetores solares e material de divulgação não foi necessária, em razão de os visitantes terem executado a pesquisa sem alterar a rotina diária de refeições, de que havia o fornecimento usual de protetores, bem como espaço locado na emissora de rádio.

Também informou que, embora não tivesse havido uma autorização formal para reformulação do plano de trabalho, os recursos previstos para aquisição de combustível, contratação de digitadores, aquisição de lanches, protetores solar e material de divulgação teriam sido aplicados na contratação de um número maior de visitantes, a fim de garantir a execução do convênio em tempo hábil. Argumentou que o ISSQN e o INSS referentes à Nota Fiscal n. 357 – fornecedor José Maria do Rosário, teriam sido descontados na fonte, que o Município de Minas Novas não teria deixado de recolher sua receita tributária e que, além disso, teria contribuído “com o RGPS, arrecadando e recolhendo a respectiva contribuição social”. Por fim, salientou que o nexo de causalidade entre o recurso percebido em função do Convênio n. 79/2012 e as despesas realizadas por meio da conta bancária específica estaria suficientemente demonstrado nas cópias de cheques, notas de liquidação, ordem de pagamento e nota fiscal às fls. 220/372 e 419 dos autos, e que não teria restado apurado qualquer dano ao erário, uma vez que o objeto conveniado teria sido cumprido em sua integridade.

Após, a 4ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado – 4ª CFE elaborou o relatório de fls. 564/568 e entendeu que as irregularidades verificadas pela Comissão de TCE e ratificadas pela Unidade Técnica, em seu relatório inicial, não foram elididas. Segundo a 4ª CFE, “cabe ao ex-gestor demonstrar a correta aplicação dos recursos no objeto do convênio, comprovando o nexo de causalidade, o que, no caso em tela, não ocorreu”, pois se constatou a execução física do objeto do convênio, mas não a execução financeira. Ademais, observou “o não cumprimento do disposto no parágrafo único da cláusula primeira do edital, visto que as mudanças no Plano de Trabalho não foram previamente apreciadas pelo setor técnico nem submetidas à aprovação da Secretaria”. Assim, embora tenha entendido que o objeto conveniado foi integralmente cumprido, concluiu que houve irregularidades que macularam a execução do acordado, e sugeriu que a prestação de contas fosse considerada irregular.

O Ministério Público de Contas se manifestou às fls. 569/570. De acordo com o parecer ministerial, “ainda que o objeto conveniado tenha sido integralmente executado, as alterações do Plano de Trabalho realizadas pelo ex-Prefeito não foram previamente apreciadas pelo setor técnico e nem submetidas à aprovação da SEDESE, o que demonstra o não cumprimento [...] do Convênio nº 79/2012”. Assim, o *Parquet* Especial entendeu que não existiu dano ao erário, tendo em vista que houve a execução do convênio, porém pugnou pela aplicação de

multa ao responsável no valor de R\$ 3.000,00, além do julgamento pela irregularidade das contas.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

A Comissão de Tomada de Contas Especial, fls. 482/494, concluiu que houve irregularidade na prestação de contas dos recursos repassados pelo Estado ao Município convenente por meio do Convênio n. 79/2012, “tendo em vista a falta de comprovação da devida aplicação dos recursos” conforme previsão no plano de trabalho, além da “falta dos contratos de prestação de serviços/ou Recibos de Pagamento de Serviços-RPS, pagamentos fora do prazo de vigência e a ausência das Notas de Empenho”. Imputou como responsável pelo dano ao erário o Sr. José Henrique Gomes Xavier.

A Unidade Técnica, às fls. 529/535 e posteriormente às fls. 564/568, confirmou as irregularidades apontadas pela Sedese e aduziu que os cheques utilizados para os pagamentos foram sacados contra a conta bancária específica do Convênio n. 79/2012 após o fim da sua vigência, entre 10/10 e 12/12/2012. Ainda, destacou que foram contratadas funcionárias da própria Prefeitura para as vistorias residenciais, “o que contraria as disposições do art. 15 do Decreto nº 43.635/2003 que veda o pagamento, a qualquer título, a servidor ou empregado público, integrante do quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica”.

O Ministério Público de Contas, fls. 569/570, defendeu a aplicação de multa ao responsável, uma vez que realizou alterações no plano de trabalho, sem apreciação prévia pelo setor técnico e pela Sedese, ao longo da execução do convênio.

Da análise dos autos, verifiquei que o Convênio n. 79/2012, fls. 57/62, celebrado entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese e o Município de Minas Novas, tinha como objeto a cooperação técnica e financeira para desenvolvimento do projeto “Porta a Porta”, que consistia na realização de diagnóstico social, aplicado nos domicílios ocupados no município, conforme dados do IBGE, a fim de demonstrar as privações sociais a que a população visitada está exposta nas dimensões de saúde, educação e padrão de vida.

O ajuste foi assinado em 23/5/2012 pelo prefeito, à época, Sr. José Henrique Gomes Xavier, fl. 62, para vigorar por quatro meses, a contar da data da sua publicação, fl. 57. Além disso, a prestação de contas deveria ser efetuada no prazo máximo de sessenta dias após o término da vigência do convênio (24/11/2012), fl. 58.

Observei, ainda, que constam dos autos os comprovantes de repasses dos recursos atinentes ao convênio, conforme ordem de pagamento de 29/5/2012, fl. 70, no valor de R\$ 24.469,50.

O parágrafo segundo da cláusula quarta do convênio, fl. 58, estabeleceu o montante de R\$ 244,69 a título de contrapartida para o município, totalizando R\$ 24.714,19 para o convênio.

De acordo com o plano de trabalho, fl. 46, os recursos seriam divididos da seguinte forma: R\$ 7.250 para combustível, R\$ 2.700 para o pagamento do serviço de nove digitadores, R\$ 1.440 destinados a lanches, R\$ 2.000 para locação de veículos; R\$ 5.024,19 relativos à material de divulgação; R\$ 300 para protetor solar; e R\$ 6.000 pela prestação de serviços dos quinze visitantes. Colaciono a tabela elaborada pela 2ª CFE, fl. 533, para elucidar o plano de aplicação dos recursos:

**Tabela 1 – Plano de aplicação dos recursos**

Especificação	Valor (em R\$)
Combustível	7.250,00
Digitadores	2.700,00
Lanche	1.440,00
Locação de Veículos	2.000,00
Material de Divulgação	5.024,19
Protetor solar	300,00
Visitadores – prestadores de serviços	6.000,00
<b>Total</b>	<b>24.714,19</b>

Verifiquei, ainda, conforme quadros às fls. 531v/532v, elaborados pela Unidade Técnica no exame inicial, que os recursos do convênio foram empregados da seguinte forma:

**Tabela 2 – Destinação dos recursos do Convênio n. 79/2012**

Especificação	Valor em R\$	Credor	Nota de liquidação, ordem de pagamento e cópia do cheque (fls.)
Cheque n. 000001	400,00	Josiane Pereira Barbosa	367/369
Cheque n. 000002	400,00	Aurenita Soares da Silva	363/365
Cheque n. 000003	400,00	Ana Paula Martins Sousa	360/362
Cheque n. 000004	400,00	Maria Roseli Nogueira de Sousa	357/359
Cheque n. 000005	400,00	Luiz Carlos Borges Gomes	354/356
Cheque n. 000006	400,00	Dirceia Lopes da Silva	351/353
Cheque n. 000007	400,00	Alice Pinheiro Barbosa	348/350
Cheque n. 000008	400,00	Izabel Cristina Ramos Barbosa	345/347
Cheque n. 000009	400,00	Maria José Gomes Martins	342/344
Cheque n. 000010	400,00	Elisangela Silva Soares	339/341
Cheque n. 000011	400,00	Lourdes Aparecida Rodrigues da Silva	336/338
Cheque n. 000012	400,00	Patrícia Maria Santos Sousa	333/335
Cheque n. 000013	400,00	Eliane de Oliveira	330/332
Cheque n. 000014	400,00	Eunice Fernandes Silva	327/329
Cheque n. 000015	400,00	Maria Madalena Rodrigues Souza	324/326
Cheque n. 000016	400,00	Maria do Amparo Rodrigues Santos	321/323
Cheque n. 000017	400,00	Maria Nilza dos Santos Oliveira	318/320
Cheque n. 000018	400,00	Maria Aparecida Matos Silva	315/317
Cheque n. 000019	400,00	Gislene Sousa Santos	312/314
Cheque n. 000020	400,00	Herculana das Graças Alves da Silva	309/311
Cheque n. 000021	1.450,33	José Maria do Rosário Ramos	306/308
Cheque n. 000022	400,00	Dirlene Fernandes Pires	302/304
Cheque n. 000023	400,00	Roseane Teixeira de Sousa	299/301
Cheque n. 000024	400,00	Maria Janete Ferreira	296/298
Cheque n. 000025	400,00	Geralda Adriana Ferreira	293/295
Cheque n. 000026	400,00	Dilma Rodrigues Costa	290/292
Cheque n. 000027	400,00	Maria Rosângela Camargos Silva	287/289
Cheque n. 000028	400,00	Luciene Ferreira Duarte	284/286
Cheque n. 000030	400,00	Maria das Dores Aarão de Azevedo	278/280
Cheque n. 000031	400,00	Irma dos Santos Araújo	275/277
Cheque n. 000032	400,00	Alaíde Alves Brandão	272/274
Cheque n. 000033	400,00	Samara Batista Figueiredo	269/271
Cheque n. 000034	400,00	Maria Dulceni Ferreira	266/268
Cheque n. 000035	400,00	Elizanete Rodrigues da Silva	263/265

Cheque n. 000036	400,00	Adriana Gomes de Almeida	260/262
Cheque n. 000037	400,00	Jucinara Ribeiro Gomes	257/259
Cheque n. 000038	400,00	Isalina Ferreira de Azevedo	254/256
Cheque n. 000039	400,00	Maria Nazaré Ferreira de Sousa	251/253
Cheque n. 000040	400,00	Ana Augusta de Sousa Vieira	248/250
Cheque n. 900001	400,00	Maria Gomes Ferreira Sousa	245/247
Cheque n. 900002	400,00	Sueli Soares dos Santos	242/244
Cheque n. 900003	400,00	Josilene Ferreira Camargos	239/241
Cheque n. 900004	400,00	Cristina Soares Gomes Evangelista	236/238
Cheque n. 900005	400,00	Marleia Ferreira Santos	233/235
Cheque n. 900006	400,00	Pedrina Gomes Ferreira	230/232
Cheque n. 900007	400,00	Maria Nilceia Gomes de Oliveira	227/229
Cheque n. 900008	400,00	Maria do Rosário Fernandes Martins	224/226
Cheque n. 900009	400,00	Gleicilene Rodrigues Pereira	112 <sup>1</sup>
<b>TOTAL</b>	<b>20.250,33</b>		

Desse modo, analisando os referidos pagamentos, verifiquei que foi utilizado um total de R\$ 20.250,33. Além disso, foi informado que os rendimentos de aplicação financeira relativos aos recursos do convênio somaram R\$ 271,35, fls. 175/187.

Ainda, verifiquei que um saldo de R\$ 4.861,83 foi devolvido à Secretaria, sendo R\$ 4.490,52, conforme ordem de pagamento, nota de liquidação, nota de empenho e DAE de fls. 196/199, e R\$ 371,31, de acordo com comprovante de pagamento e DAE de fls. 405/406.

Embora conste, nos autos, cópia do cheque n. 29, destinado à Santa Dias da Silva, bem como a nota de liquidação e a ordem de pagamento correspondentes, este não foi descontado, consoante extratos bancários às fls. 162/187, justificativa apresentada à fl. 385 e exibição do cheque original à fl. 374.

Analisando os pagamentos acima, verifiquei que a aplicação dos recursos ocorreu de forma diversa à prevista no plano de trabalho. Isso porque os comprovantes são concernentes a 47 visitantes (R\$ 18.800,00) e a serviços de táxi (R\$ 1.450,33), totalizando o mencionado valor de R\$ 20.250,33.

Para explicar tal discrepância, o responsável alegou, fls. 552/555v, que teria utilizado mão de obra já existente na Prefeitura de Minas Novas por ser proibida a contratação de pessoal durante os períodos de três meses antecedentes e posteriores às eleições. Afirmou, ainda, que, de acordo com o parecer técnico da Sedese, fl. 89, o objeto conveniado teria sido integralmente cumprido e o mapa de privações sociais teria sido elaborado e que, para isso, não se fez necessária a aquisição de combustível, porque “a maioria dos agentes de saúde selecionados [...] avançaram nas suas jornadas diárias de trabalho, mas mantiveram as rotas de costume”. Informou que os próprios visitantes executaram os trabalhos de digitação dos dados, evitando a contratação de digitadores; e que a aquisição dos lanches e protetores solares foi dispensada em razão do fato de que os visitantes executaram a pesquisa sem alterar a rotina diária de refeições, e já receberiam o protetor solar da Secretaria Municipal de Saúde para o exercício das suas atribuições originárias. Asseverou que a divulgação do programa foi realizada em espaço existente, usualmente locado na emissora de rádio local.

Ademais, argumentou que, embora não tivesse havido uma autorização formal para reformulação do plano de trabalho, os recursos previstos para aquisição de combustível, contratação de digitadores, aquisição de lanches, protetores solar e material de divulgação teriam sido aplicados na contratação de um número maior de visitantes, a fim de garantir a execução do convênio em tempo hábil.

1. Foi disponibilizada apenas a cópia do cheque.

Concluiu que estaria suficientemente demonstrado o nexo de causalidade entre o recurso percebido por meio do Convênio n. 79/2012 e as despesas efetuadas mediante utilização da conta bancária específica, com base nas cópias de cheques, notas de liquidação, ordem de pagamento e nota fiscal às fls. 220/372 e 419 dos autos, e que não teria sido apurado qualquer dano ao erário, porque o objeto conveniado foi cumprido em sua integridade.

Compulsando os autos, observei que à fl. 89 consta parecer técnico assinado pela gerente do projeto “Porta a Porta”, Luiza Costa Silva, e por Maria Albanita Roberta de Lima, responsável pela Subsecretaria de Projetos Especiais de Promoção Social, no qual foi atestado que o “objeto do convênio foi cumprido, tendo em vista que a execução do Projeto foi efetivada, mapeando os domicílios em situação de privação social, acarretando na elaboração do Mapa de Provações Sociais.”. Ainda, no mesmo documento, há a informação de que a “elaboração do Mapa de Privações Sociais demonstra, portanto, o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Plano de Trabalho e Convênio firmados entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social- Sedese e a Prefeitura Municipal de Minas Novas”.

Ademais, às fls. 73/88 se encontra o referido mapa de privações, no qual constam os resultados obtidos por meio das visitas previstas no plano de trabalho do convênio. Dessa forma, é possível concluir que o objeto do ajuste foi efetivamente cumprido.

Todavia, apesar de ter concluído pela execução dos objetivos do Convênio n. 79/2012, verifiquei que os recursos recebidos não foram empregados da forma estipulada no plano de trabalho. Conforme já mencionado, o valor total dispendido de R\$ 20.250,33 somente diz respeito ao pagamento dos 47 visitantes (R\$ 400 individualmente, que somaram R\$ 18.800) e dos serviços de táxi (R\$ 1.450,33).

Com efeito, a alteração unilateral do que foi ajustado no plano de trabalho contraria o disposto no art. 18<sup>2</sup> do Decreto Estadual n. 43.635/2003, vigente à época. Ademais, afronta o art. 66<sup>3</sup> da Lei n. 8.666/1993, aplicável aos convênios por força do art. 116<sup>4</sup> deste ato normativo, que determina a execução fiel das cláusulas do contrato, conforme as disposições legais, sob pena de responsabilização das partes por sua inexecução, total ou parcial.

Contudo, embora a execução dos itens tenha ocorrido em dissonância àqueles previstos no plano de trabalho, infere-se que a execução do convênio foi efetiva e eficaz, na medida em que seu objetivo foi alcançado, uma vez que produziu os efeitos pretendidos pelas partes, sem a ocorrência de prejuízo aos cofres públicos.

Entendo, portanto, que não houve, na situação em apreço, o chamado desvio de finalidade. Houve apenas a aplicação de recursos públicos de forma diversa da prevista no plano de trabalho, mas que igualmente atingiu a finalidade pública esperada.

Nesses casos, em que se constata a ocorrência de descumprimento de cláusulas do plano de trabalho, mas não desvio finalidade, sem locupletamento, nem dano ao erário, o Tribunal de Contas da União – TCU tem decidido por não determinar a devolução dos recursos

- 
2. Art. 18. O convênio deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas acordadas e a legislação em vigor, respondendo cada parte pela responsabilidade assumida.
  3. Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.
  4. Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. [...]

repassados. A título de exemplo, menciono os Acórdãos n. 4066/2020 - Segunda Câmara<sup>5</sup>, 4674/2017 - Primeira Câmara<sup>6</sup> e 3601/2017 - Segunda Câmara<sup>7</sup> daquela Corte.

Este Tribunal também possui jurisprudência nesse sentido, consubstanciada na decisão que transcrevo abaixo:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO. MUNICÍPIO. CONVÊNIO. IRREGULARIDADES. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUÇÃO OBRA DIVERSA DO OBJETO DO CONVÊNIO. DESVIO DE OBJETO. SALDO REMANESCENTE EM CONTA BANCÁRIA. AUSÊNCIA DE APLICAÇÃO DA CONTRAPRESTAÇÃO DO MUNICÍPIO. DEVOLUÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. 1. A violação de dispositivo constitucional e de normas legais, especificamente do disposto no art. 70 da Constituição da República e nos arts. 26 e 27 do Decreto Estadual n. 43.635/03, configurada pela omissão do dever de prestar contas e demonstrar a correta aplicação dos recursos repassados, enseja a irregularidade da tomada de contas. 2. Esta Corte tem se posicionado, reiteradamente, no sentido de não determinar a devolução dos recursos repassados em casos nos quais é constatada a ocorrência de desvio de objeto, mas inexistem desvio de finalidade, locupletamento do gestor e dano ao erário. 3. O Chefe do Executivo deve comprovar a restituição, aos cofres públicos estaduais, do saldo remanescente, em conta bancária do município, advindo de Convênio. (Tomada de Contas Especial n. 896445. Primeira Câmara. Relator conselheiro substituto Hamilton Coelho. Sessão do dia 12/12/2017.) (grifei)

Quanto à utilização de funcionários da própria Prefeitura para realização das vistorias residenciais, o art. 15, II, do Decreto Estadual n. 43.635/2003, prevê:

Art. 15. É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:

[...]

II - pagamento, a qualquer título, a servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º do Decreto nº 44.352, de 17/7/2006.)

Destaco que competia ao Município realizar os procedimentos licitatórios pertinentes para a execução do objeto do convênio, conforme cláusula oitava do ajuste, fls. 59/60.

Sobre o apontamento, o responsável informou, fls. 552/555v, que utilizou funcionários do Município em razão do art. 73, V, da Lei Federal n. 9.504/1997, legislação que estabelece normas para as eleições. Transcrevo, a seguir, o referido dispositivo:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

- 
5. Tomada de Contas Especial n. 2.568/2014-4. Segunda Câmara. Relatora ministra Ana Arraes. Sessão do dia 16/4/2020.
  6. Tomada de Contas Especial n. 4.120/2016-7. Primeira Câmara. Relator ministro Vital do Rêgo. Sessão do dia 13/6/2017.
  7. Tomada de Contas Especial n. 20.015/2013-5. Segunda Câmara. Relator ministro Marcos Bemquerer. Sessão do dia 2/5/2017.

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

O intuito do legislador, consubstanciado na determinação legal, é evitar eventual configuração de abuso com potencialidade lesiva a ferir a isonomia na escolha por parte do eleitor. Por isso a proibição genérica de contratação de pessoas.

Em consulta ao *site* do Tribunal Superior Eleitoral<sup>8</sup>, verifiquei que o primeiro turno das eleições municipais de 2012 ocorreu em 7/10/2012. Assim, segundo o defendente, ele estaria proibido de contratar, por força do art. 73, V, da Lei Federal n. 9.504/1997, desde 7/7/2012.

O convênio foi assinado para vigorar por quatro meses, a contar da data de sua publicação, portanto, de 24/5/2012 a 24/9/2012, conforme apontou a Comissão de Tomada de Contas Especial, fl. 483. Dessa forma, verifica-se que o gestor teve mais de um mês, até 7/7/2012, para realizar as referidas contratações e permaneceu inerte. Assim, refuto seu argumento.

Nesse ponto, destaco que as referidas contratações seriam por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Em âmbito municipal, a Lei n. 1.714/2010 dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos da Prefeitura. Na redação original de seu art. 53, parágrafo único, III, a norma considerava a realização de recenseamentos como necessidade temporária de excepcional interesse público. Com a alteração promovida pela Lei n. 1.824/2012, de 24/1/2012, o art. 53, parágrafo único, II, passou a prever especificamente o atendimento “a convênios e/ou contratos com finalidade específica, bem como a programas especiais”, o que permitiria a contratação de pessoal para cumprimento do convênio. Ambas as normas foram sancionadas pelo prefeito Sr. José Henrique Gomes Xavier<sup>9</sup>.

Entretanto, ressalto entendimento proferido pelo TCU, reforçando a irregularidade do apontamento, mas afastando o dano ao erário:

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. [...]. CONVÊNIO. OCORRÊNCIA DE ILEGALIDADE CONSISTENTE EM PAGAMENTOS A SERVIDORES PÚBLICOS COM RECURSOS DO CONVÊNIO. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. TCE INDEVIDAMENTE INSTAURADA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. ARQUIVAMENTO. COMUNICAÇÕES. [...]

A contratação de servidores públicos para prestação de serviços de tradução da nomenclatura de produtos médicos, objeto do convênio em tela, embora irregular, não acarreta por si só, no caso concreto, dano ao erário, restando comprovados tanto o nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos repassados no âmbito do ajuste quanto a satisfatória execução do objeto. [...] (Acórdão n. 3995/2016 - Primeira Câmara. Tomada de Contas Especial n. 34.903/2014-3. Relator ministro Weder de Oliveira. Sessão do dia 21/6/2016.)

8. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2012/calendario-eleitoral>>. Acesso em: 18/9/2020.

9. Disponível em: <<https://minasnovas.mg.leg.br/leis/legislacao-municipal/leis-municipais>>. Acesso em: 18/9/2020.

Considerando que o objeto do convênio foi efetivamente cumprido, além da comprovação do nexo de causalidade entre os recursos e seu dispêndio nas finalidades do ajuste, concluo que o posicionamento do TCU se amolda ao caso. Ainda, pelos mesmos motivos, descarto a aplicação de multa ao responsável, pois, apesar das justificativas incabíveis, os recursos foram pagos aos contratados da Prefeitura para a prestação de serviços relativa ao próprio convênio e não a simples despesa de pessoal do Município. Além disso, ainda houve devolução de parte dos recursos destinados ao ajuste para a Secretaria. Sendo assim, entendo que a aplicação de sanção ao responsável seria desproporcional.

Em relação à falta de comprovação da aplicação da contrapartida, no valor de R\$ 244,69, pela análise dos extratos bancários, fls. 162/187, verifiquei que a quantia realmente não foi depositada. Ainda, no Anexo IV – Demonstrativo de Execução de Receita e Despesa consta que foi aplicada a quantia de R\$ 400,00 como contrapartida do município, fl. 189, no entanto, também não observei o referido depósito/transfêrencia desse montante nos extratos bancários.

Segundo o parágrafo segundo da cláusula sexta do ajuste, fl. 58, o Município deveria recolher à conta da Secretaria o valor atualizado da contrapartida pactuada, quando não comprovada sua aplicação. No entanto, entendo que não seria razoável a devolução da contrapartida pelo Município, tendo em vista o cumprimento dos objetivos do convênio, seu diminuto valor, bem como a devolução de um saldo de R\$ 4.861,83 à Secretaria.

No que tange ao não encaminhamento das guias de retenção de pagamento do ISSQN e INSS referente à nota fiscal n. 357, fl. 415, do fornecedor José Maria do Rosário Ramos, alegada pela Unidade Técnica, o responsável respondeu, às fls. 552/555v, “que tanto o ISSQN, quanto o INSS, foram descontados na fonte, conforme nota fiscal, nota de liquidação e ordem de pagto, às fls. 413,415, e 416”, e que o Município não “deixou de contribuir com o RGPS, arrecadando e recolhendo a respectiva contribuição social, conforme despesa extra orçamentária anexa às fls. 412”.

Em que pese a ausência das guias de retenção de pagamento do ISSQN e INSS, apontada pela Unidade Técnica, aparentemente houve o pagamento do ISSQN e do INSS, de acordo com os documentos indicados pelo responsável. No entanto, esses valores não foram discriminados no demonstrativo de execução de receita e despesa do convênio, fls. 189/191. De qualquer forma, tendo em vista o pequeno valor referente ao ISSQN (R\$ 46,14) e ao INSS (R\$ 33,84), conforme nota de liquidação de fl. 416, afasto a irregularidade arguida.

Ainda, a Unidade Técnica pugnou que os cheques utilizados para efetuar os pagamentos somente foram sacados contra a conta bancária específica do Convênio n. 79/2012 em data posterior ao término de sua vigência, entre 10/10 e 12/12/2012. De acordo com os extratos bancários de fls. 162/187, os cheques realmente foram sacados posteriormente ao final da vigência do convênio, a partir de 25/9/2012. Verifiquei, também, que todos os cheques datam de 17/9/2012, fls. 220/374, com exceção do cheque n. 21, destinado ao Sr. José Maria do Rosário Ramos pelos serviços de táxi, que foi emitido em 26/9/2012. Assim, os cheques, salvo este último, foram emitidos dentro da vigência do ajuste. No entanto, considerando que o saque do cheque competia a terceiros, além de que o convênio foi integralmente cumprido com economicidade, sendo que os documentos constantes da prestação de contas são aptos a comprovar o nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos e as despesas realizadas, não vejo razão para sancionar o gestor, tendo em vista a inexistência de prejuízo para a Administração ou para a execução do convênio.

Assim, tendo em vista que os documentos presentes na prestação de contas foram capazes de comprovar a execução do convênio, com economicidade, afasto eventual aplicação de multa.

Ademais, em que pese a efetiva execução do convênio e a inexistência de dano ao erário, o entendimento do Tribunal, na hipótese de descumprimento de cláusulas do plano de trabalho, é de que as contas devem ser julgadas regulares com ressalvas, *in verbis*:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO. CONVÊNIO. PRELIMINAR. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIMENTO. MÉRITO. INEXISTÊNCIA DE PROVAS CONTUNDENTES DE QUE HOUVE DESVIO DE FINALIDADE E PREJUÍZO AO ERÁRIO. IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS CONSIDERADAS FALHAS FORMAIS. CONTAS JULGADAS REGULARES, COM RESSALVA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. Tanto o Tribunal de Contas da União quanto esta Corte tem se posicionado, reiteradamente, no sentido de não determinar a devolução dos recursos repassados em casos nos quais inexistem desvio de finalidade, locupletamento do gestor e dano ao erário, de modo que o entendimento, nesses casos, é de que as contas devem ser julgadas regulares com ressalva. (Tomada de Contas Especial n. 887964. Primeira Câmara. Relator conselheiro Mauri Torres. Sessão do dia 24/5/2016.)

Contrariamente à opinião do Ministério Público de Contas e da 4ª CFE, com a devida vênia, considero que a aplicação de multa e a irregularidade das contas não são cabíveis, considerando as peculiaridades que envolvem o caso concreto. Não obstante a Prefeitura não tenha seguido estritamente a destinação dos recursos estipulada no plano de trabalho, verifico que as alterações promovidas não afetaram o resultado do convênio, conforme o mapa de privações de fls. 73/88, no qual constam os resultados obtidos por meio das visitas previstas no plano de trabalho. Embora o ato do responsável configure violação à norma regulamentar e à própria disposição convenial, não se deve desconsiderar que a aplicação dos recursos estaduais foi devidamente comprovada, não havendo também indícios de sua malversação.

Por todos esses motivos, entendo que as contas do Convênio n. 79/2012, celebrado entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese e o Município de Minas Novas, devem ser julgadas regulares, com ressalva, nos termos do art. 48, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, em razão da ocorrência de impropriedades de natureza formal que não resultaram em dano ao erário.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em razão das irregularidades apontadas, em consonância com o art. 48, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, proponho sejam julgadas regulares, com ressalva, as contas do Convênio n. 79/2012, sob a responsabilidade do gestor Sr. José Henrique Gomes Xavier, prefeito de Minas Novas, à época, deixando de determinar o ressarcimento ao erário do montante repassado, em face da não comprovação de dano material à Administração.

Por conseguinte, dou quitação ao Sr. José Henrique Gomes Xavier, nos termos do art. 50 da Lei Orgânica deste Tribunal, recomendando ao atual gestor da Prefeitura de Minas Novas, por meio eletrônico, a adoção das medidas necessárias à correção das impropriedades identificadas, de modo a prevenir reincidência.

Intimem-se as partes pelo DOC 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.

\* \* \* \* \*