

Processo: 1024325
Natureza: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
Órgão/entidade: Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais - SEGOV e Associação dos Moradores do Bairro Biquinha do Município de São Lourenço
Responsável: Mauro José da Silva
Procuradores: Roberto Starling de Pádua, OAB/MG 159.357; João Pedro Strambi Gontijo, OAB/MG 195.909; Augusto Senna Vieira de Assis, OAB/MG 183.439; Francisco Galvão de Carvalho, OAB/MG 8.809
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

SEGUNDA CÂMARA – 14/12/2020

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AUSÊNCIA DE CUMPRIMENTO DO OBJETO DE CONVÊNIO. NÃO ATINGIMENTO DAS FINALIDADES ESTABELECIDAS NO CONVÊNIO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. DANO AO ERÁRIO. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. A comprovação de existência e conservação parcial dos equipamentos adquiridos com recursos públicos não comprova, por si só, o atingimento da finalidade estabelecidas em convênio.
2. O descumprimento integral do objeto somado à completa frustração das finalidades estabelecidas em convênio importa o julgamento irregular das contas e a condenação do responsável à devolução integral dos recursos transferidos.
3. O julgamento irregular das contas e a existência de dano ao erário enseja a aplicação de multa, conforme disposto nos arts. 85, I, e 86 da Lei Complementar nº 102/08.

ACÓRDÃO

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

- I) julgar irregulares, com fundamento no art. 48, III, e art. 51, da Lei Complementar nº 102/08, as contas relativas ao Convênio SEGOV nº 386/13, de responsabilidade do Senhor Mauro José da Silva, celebrado entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado de Governo – SEGOV, e a Associação dos Moradores do Bairro Biquinha do Município de São Lourenço;
- II) determinar que o responsável, Senhor Mauro José da Silva, promova o ressarcimento integral dos recursos repassados, do valor histórico de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 25 da Instrução Normativa nº 3/13 deste Tribunal de Contas;
- III) aplicar multa no valor total de R\$8.000,00 (oito mil reais) ao responsável, Senhor Mauro José da Silva, com fundamento nos arts. 85, I, e 86 da Lei Complementar nº 102/08;

- IV) determinar a intimação do responsável acerca do teor desta decisão, inclusive pela via postal com aviso de recebimento;
- V) determinar o arquivamento dos autos, após a promoção das medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro.

Declarada a suspeição do Conselheiro Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de dezembro de 2020.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 14/12/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Resolução nº 495, de 17/03/16, da Secretaria de Estado de Governo – SEGOV, com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar dano ao erário, relativo à aplicação dos recursos oriundos do Convênio nº 386/13, firmado entre o Estado de Minas Gerais, por meio da SEGOV, e a Associação de Moradores do Bairro da Biquinha, sediada no Município de São Lourenço, com o escopo de adquirir maquinário para a implementação de fábrica de artefatos de cimento visando ao desenvolvimento socioeconômico da comunidade e de seus associados.

Inicialmente, a instauração se deu em razão da omissão do dever de prestar contas dos recursos repassados. Todavia, após prestação de contas extemporânea por parte da associação, o fundamento foi alterado para não comprovação da utilização dos recursos repassados conforme o plano de trabalho, com identificação de dano ao erário correspondente ao valor repassado.

Em 26/09/13, a Associação de Moradores do Bairro da Biquinha, por intermédio de seu presidente, Senhor Mauro José da Silva, encaminhou à SEGOV o Ofício nº 007/13 (fl. 13), no qual requereu a celebração de convênio para a transferência voluntária, por parte do Estado de Minas Gerais, do valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), objetivando a aquisição de equipamentos de construção para a implementação da referida fábrica.

Em 28/11/13, foi firmado o Convênio nº 386/13 (fls. 66/73) entre o Estado de Minas Gerais, por meio da SEGOV, e a associação, sendo estipulado o prazo de 365 dias para a aquisição de equipamentos, com posterior prestação de contas a ser entregue no órgão competente em até 60 dias subsequentes ao término desse prazo (fl. 70). Os recursos foram repassados à associação por meio de depósito em conta bancária específica, conforme Ofício nº 276/14 (fl. 90).

Em 22/09/14, dois meses antes do término da vigência do convênio, a SEGOV encaminhou à associação o Ofício nº 1226/14 (fl. 94), alertando sobre a necessidade de prestação de contas. Ante a inércia da associação, encaminhou os Ofícios nºs 1110/15 (fl. 98), 2425/15 (fl. 99) e 2980/15 (fl. 103), nos quais informou o bloqueio da entidade no SIAFI, bem como enviou DAE para ressarcimento e remeteu Auto de Apuração de Dano ao Erário – AADE. Não havendo retorno, a SEGOV, em 14/03/16, determinou a instauração de Tomada de Contas Especial (fl. 115).

Ato contínuo, procedeu-se, em 07/04/16, à abertura da tomada de contas especial, instaurada por meio da Resolução nº 495/16, (fls. 133/142).

O presidente da associação foi notificado para apresentar defesa ou devolver o valor recebido (fl. 136 e fl. 143). Contudo, não enviou resposta.

Em 23/02/17 foi realizada vistoria *in loco*, sob responsabilidade do perito Roberto Cezário de Souza, que concluiu pela ocorrência de “dano integral, por não estarem sendo usados os maquinários e equipamentos adquiridos, deixando de cumprir a finalidade do objeto”, conforme disposto no Relatório Técnico nº 97/17 (fls. 156-163).

Em 10/04/17, a Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial – CPTCE, em vista da omissão no dever de prestar contas e da impossibilidade de verificar onexo causal entre o recurso e os equipamentos adquiridos, concluiu pela irregularidade das contas, imputando como responsável o Senhor Mauro José da Silva (fls. 171/177v). Em seguida, a Auditoria Setorial de

Controle Interno da SEGOV corroborou as conclusões da CPTCE em seu relatório (fls. 184/186v). Após o atestado emitido pelo Secretário de Estado de Governo (fls. 192/193), o responsável foi notificado do fim da fase interna da tomada de contas especial (fl. 195).

Uma vez notificado, o responsável encaminhou a documentação de fls. 202/208, considerada insuficiente pela CPTCE, que, em 01/08/17, por meio de relatório complementar, ratificou as conclusões do relatório anterior (fls. 215/216v).

Os autos foram então remetidos a este Tribunal de Contas e distribuídos, em 19/09/17, à relatoria do conselheiro Wanderley Ávila (fl. 231).

A 1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado (fl. 232), em análise inicial, entendeu correta a quantificação do dano ao erário no valor integral do convênio (fls. 233/238).

Em seguida, o relator determinou a citação do Senhor Mauro José da Silva para se manifestar e juntar documentos (fl. 240), tendo este, em 26/11/19, apresentando alegações de fls. 253/259 e fotografias de fls. 260/285.

Em 10/12/19, foram os autos encaminhados à Unidade Técnica para análise das razões apresentadas pelo responsável, e esta, modificando seu entendimento, propôs, em vista da execução precária e parcial do convênio, o julgamento pela irregularidade das contas e o ressarcimento correspondente apenas à parcela não executada (equipamentos não encontrados), no valor de R\$ 17.076,00 (dezessete mil e setenta e seis reais), bem como aplicação das multas previstas no art. 85, I (contas julgadas irregularidades) e II (grave infração a norma) da Lei Complementar Estadual nº 102/08.

À fl. 300, o conselheiro relator Wanderley Ávila, por motivo de foro íntimo, declarou suspeição para atuar no processo, nos termos do art. 132 do Regimento Interno, motivo pelo qual solicitou sua redistribuição.

Em 10/03/20, os autos foram redistribuídos à minha relatoria (fl. 302).

Em 22/10/20, o Ministério Público de Contas opinou pelo julgamento irregular das contas do Senhor Mauro José da Silva, devendo-lhe ser determinada a restituição do valor de R\$ 17.076,00 (dezessete mil e setenta e seis reais), a ser devidamente atualizado, bem como aplicada multa em decorrência da rejeição das contas (art. 85, I, da Lei Complementar nº 102/08) e multa de até 100% do valor atualizado do dano apurado (art. 86 da Lei Complementar nº 102/08).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, a presente tomada de contas especial foi instaurada diante da omissão do dever de prestar contas relativas à aplicação dos recursos oriundos do Convênio nº 386/13, firmado entre o Estado de Minas Gerais, por meio da SEGOV, e a Associação de Moradores do Bairro da Biquinha, do Município de São Lourenço, que tinha por objeto a aquisição de maquinário para a implementação de fábrica de artefatos de cimento com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico da comunidade e de seus associados.

Todavia, após prestação de contas extemporânea por parte do responsável, o fundamento da TCE foi alterado para não comprovação da utilização dos recursos conforme o Plano de Trabalho proposto, com identificação de dano ao erário correspondente ao valor repassado e aplicação de eventuais sanções cabíveis.

Nesse sentido, fora juntada, ainda durante a fase interna da TCE, Nota Fiscal Eletrônica – NFe nº 51349-1 (fl. 203), no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), demonstrando a aquisição de equipamentos no dia 20/12/13, em cujo verso consta carimbo registrando a entrega do material, além de recibo da loja informando que o pagamento fora realizado por meio do cheque nº 00001, vinculado à conta específica do Convênio nº 386/13¹ (fl. 202).

Posteriormente, em defesa apresentada perante este Tribunal de Contas, o responsável trouxe diversas fotografias de equipamentos supostamente adquiridos com os recursos do convênio, bem como contratos de empréstimo firmados entre a entidade e seus associados, de forma a comprovar a execução do objeto do convênio.

Em sua defesa, o responsável impugnou a conclusão obtida pela CPTCE e pela 1ª CFE, defendendo que “(i) há nexo de causalidade entre a verba disponibilizada e a execução do objeto do convênio, qual seja aquisição dos equipamentos (ii) a implementação do complexo fabril não foi concluída por fato alheio ao do gestor (ausência de verba); (iii) a boa-fé objetiva do Defendente é evidente, na medida em que a partir do contexto desfavorável adotou as medidas cabíveis para atender os anseios da comunidade local, o que de fato foi o fator ensejador da celebração do convênio”.

Ao final, pleiteou pelo reconhecimento de inexistência do dano ao erário, ou, subsidiariamente, que o ressarcimento fosse feito de forma proporcional à parcela não cumprida, tendo em vista a execução parcial do objeto do convênio.

Cumprir destacar, inicialmente, que a comprovação da regularidade na aplicação de dinheiros, bens e valores públicos constitui dever de todo aquele a quem incumbe administrá-los, conforme entendimento extraído do parágrafo único do art. 70 da Constituição da República:

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

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Quanto ao cumprimento do objeto do convênio, observa-se que, segundo o Relatório Técnico nº 97/17 (fls. 156-163), produzido na fase interna da TCE por meio de vistoria *in loco* (em 23/02/17), boa parte dos equipamentos não foi localizada.

Em sua defesa, verifica-se que o responsável anexou fotografias em ordem aleatória, sem nenhuma legenda ou informação que auxiliasse identificar qual o equipamento registrado em cada fotografia, o que impediu uma conclusão precisa a respeito de quais equipamentos foram ou não adquiridos e preservados pela associação. Segundo o Convênio nº 386/13, era obrigação da associação:

j) em se tratando de obra ou aquisição de equipamentos, máquinas e veículos, confeccionar, em conformidade com a norma e modelos definidos pela SECRETARIA, placa alusiva ao Convênio ou pintar logotipo padrão no veículo ou equipamento/máquina, que após afixados, terão como finalidade divulgar, perante a Comunidade, a presença institucional e financeira do Estado, no empreendimento;
[...]

¹ Agência nº 0152-0, conta corrente nº 1584-0, Caixa Econômica Federal.

n) em caso de máquinas e equipamentos, instruir o processo de prestação de contas com fotos dos mesmos, indicando os adesivos ou pinturas dos logotipos, nos moldes da alínea “j”;

Entretanto, da análise que foi possível fazer das imagens, restou inequívoco que não representavam todos os equipamentos descritos no plano de trabalho e na NFe nº 51349-1. Diversas imagens apresentavam o mesmo equipamento de ângulos diferentes, não servindo, portanto, para comprovar a multiplicidade do maquinário. A diferença entre as imagens juntadas pelo responsável e a conclusão contida no Relatório Técnico nº 97/17 foi apenas a existência de uma serra circular (R\$ 592,00 – quinhentos e noventa e dois reais) nas imagens anexadas, e não encontrada *in loco* pelo perito, e um torno de bancada (R\$ 309,00 – trezentos e nove reais), encontrado pelo perito, mas cuja foto não foi anexada pela defesa. Portanto, a conclusão do perito acerca da ausência de grande parte dos equipamentos adquiridos praticamente coincide com as imagens trazidas pelo responsável.

Ressalta-se que o perito da SEGOV também constatou que o maquinário existente estava sem uso e se localizava parte na residência do presidente da associação, parte em um terreno baldio próximo, com duas betoneiras a céu aberto, e o restante dos bens em galpão de terceiro, motivo pelo qual afirmou que “*pelo o que foi encontrado in loco, dou o objeto do convênio como não realizado*”.

Destaca-se que a aquisição dos equipamentos era apenas um meio para se atingir o fim último do convênio, a saber, a construção de uma fábrica, sendo esta fundamento essencial para a celebração do convênio, conforme se extrai do Plano de Trabalho, que previa como objeto “aquisição de equipamentos para implementação de fábrica de artefatos de cimento conforme relação anexada ao convênio”, tendo por justificativa “promover o desenvolvimento socioeconômico da Associação, na implementação de fabricação de artefatos de cimento a ser usado na comunidade”, a fim de “melhorar as condições dos assistidos pela Associação” (fl. 52).

Além disso, convém citar a Cláusula Primeira do Convênio nº 386/13 (fl. 67), *in verbis*:

É objeto do presente Convênio a transferência voluntária de recursos financeiros do Tesouro do Estado à ENTIDADE, destinada a: Aquisição de equipamentos para implementação de fábrica de artefatos de cimento conforme relação anexada ao convênio, conforme Plano de trabalho apresentado pela ENTIDADE, analisado e devidamente aprovado pela SECRETARIA, através da Subsecretaria de Assuntos Municipais, que passa a integrar esse instrumento, para todos os fins de direito, na condição de seu ANEXO.

Dessa forma, resta claro que a mera aquisição dos equipamentos não consistia um fim em si mesmo, mas sim parte de um projeto maior, e que o cumprimento do objeto apenas se daria com a implementação da fábrica, a qual, contudo, não veio a se realizar. Isso tudo, somado ao posterior abandono ou subutilização dos equipamentos, implicou na inobservância dos termos acordados, e conseqüente desperdício dos recursos transferidos.

Em sua defesa, o responsável alega que a não implementação da fábrica se deu por ausência de verbas, circunstância alheia à sua vontade, e que, mesmo diante da impossibilidade do estabelecimento da fábrica, ainda assim se ateu ao objeto do convênio, adquirindo o maquinário, conforme acordado, armazenando-os no galpão do vice-presidente da associação, onde se encontrariam à disposição dos associados da entidade para empréstimo gratuito.

Ocorre que o intervalo temporal entre a requisição do repasse feito pelo responsável e a celebração do convênio foi de apenas dois meses. Assim, não há que se falar em ausência de verbas por motivos alheios à vontade do responsável, sobretudo porque não foi juntada

nenhuma prova que corroborasse essa afirmação. Se a requisição feita pela associação concebia repasse para o aparelhamento de fábrica, era de se esperar que esta estivesse sendo construída, ou que houvesse, ao menos, planejamento e recursos necessários para sua instalação.

A Lei de Licitações exige que, se o convênio compreender obra ou serviço de engenharia, deve existir “comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados”. Nesse sentido, convém citar o teor do art. 116, § 1º, da Lei nº 8.666/93:

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.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

Dessa forma, a não implementação da fábrica de artefatos de cimento caracterizou descumprimento do objeto do convênio, ainda mais considerando que esse tipo de empreendimento exige dispêndio de recursos e planejamento prévio.

Não se mostra escusável, portanto, a alegação do responsável de que a não edificação da fábrica se deu por ausência de recursos, visto que celebrou com o Estado um convênio que, de antemão, não possuía capacidade de cumprir, fato este que, além de violação ao art. 116, § 1º, VII, da Lei nº 8.666/93, indica existência de dolo, direto ou eventual, ou, ao menos, erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB e art. 12, § 1º, do Decreto Federal nº 9.830/19.

Apesar de o objeto do convênio não ter sido cumprido, o responsável alega que foi atingida a finalidade social do convênio. Isso porque, não obstante a falta implementação da fábrica, ele teria buscado, dentro das limitações em que se encontrava, empregar a verba recebida da maneira mais benéfica à comunidade e da forma mais próxima do objeto estipulado no convênio, sem se utilizar, em nenhum momento, dos recursos públicos em benefício próprio. Nesse sentido, afirma que não houve desvio de finalidade, haja vista que o objetivo do convênio teria sido atingido, ainda que de forma precária, descaracterizando eventual dano ao erário.

De acordo com o Decreto Estadual nº 46.319/13, existe diferença entre o cumprimento do objeto do convênio e o atendimento do núcleo de finalidade. Excepcionalmente, pode ser aceito “produto ou resultado equivalente ao previsto no plano de trabalho” desde que “preservados o núcleo da finalidade do convênio e demonstrado o alcance de seus objetivos”:

Art. 2º [...]

V – objeto: produto ou resultado que se deseja obter ao final do período de execução do convênio de saída, observado o plano de trabalho e o núcleo da finalidade;

VI – núcleo da finalidade: essência do convênio de saída relacionada ao interesse público recíproco buscado pelo instrumento;

Art. 56 [...]

§ 1º – Excepcionalmente, a critério do ordenador de despesas, por meio de juízo de razoabilidade fundamentado em face de solicitação formalizada e justificada do conveniente, preservados o núcleo da finalidade do convênio e demonstrado o alcance de seus objetivos, pode ser admitida a comprovação do cumprimento da execução física mediante a realização de produto ou resultado equivalente ao previsto no plano de trabalho, desde que de natureza e qualidade análogas, caso demonstrado o melhor atendimento ao interesse público, a vantajosidade, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade com os resultados da execução financeira, a correta alocação dos recursos e o cumprimento das normas constitucionais e legais.

É importante ressaltar que este Tribunal de Contas, em diversas ocasiões, manifestou-se no sentido de que o desvio de objeto não configura necessariamente dano ao erário quando se atende a finalidade prevista em convênio:

Ressalte-se que aquela Corte [TCU] tem se posicionado, reiteradamente, no sentido de não determinar a devolução dos recursos repassados em casos 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 n. 014.171/2006-9, cujo relator era o 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.

Nesse contexto, constata-se que, caso comprovado que a construção dos 550 metros de meio-fio e sarjetas, inicialmente pactuada para a Rua João Antônio Ferreira Filho, fora substituída por obra semelhante em endereço diverso localizado no mesmo bairro, conforme alegado pelo responsável, poder-se-ia concluir pela configuração de um mero desvio do objeto conveniado, o que não ensejaria a determinação de ressarcimento de valores ao erário estadual.²

À vista disso, ainda que os recursos recebidos tenham sido despendidos na aquisição de equipamentos relacionados ao objeto do Convênio nº 386/13 (fl. 67), é necessário que estes se prestem à finalidade pela qual o convênio veio a ser realizado.

Convém ressaltar que, segundo a definição legal de “convênio” presente no art. 1º, § 1º, I, do Decreto Federal nº 6.170/07, este visa à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. Além disso, um dos princípios norteadores da administração pública, segundo o art. 37 da Constituição Federal de 1988, é a eficiência. Portanto, dada a escassez dos recursos públicos, a Administração Pública deve buscar alocação que traga maior retorno para sociedade, atingindo sua finalidade social.

Acerca do atendimento à finalidade do convênio, concluiu o perito da SEGOV que, apesar da presença de alguns dos objetos adquiridos com recursos do convênio, “os maquinários e equipamentos não estão sendo utilizados”. Ao final, concluiu o seguinte:

Desta forma, esta Diretoria Técnica de Projetos/DTP, é pela recomendação de dano integral, por não estarem sendo usados os maquinários e equipamentos adquiridos, deixando de cumprir a finalidade do objeto.

² Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Tomada de Contas Especial nº 838.929. Relator: Cláudio Couto Terrão. Segunda Câmara. Data da sessão: 05/03/20.

Dito isso, o recebimento de recursos mediante celebração de um convênio sem que haja real propósito de cumprir seu objeto, ou assumindo risco de não conseguir cumprir ao menos a sua finalidade, viola o instituto jurídico do convênio e configura grave atentado ao erário, sobretudo ao se constatar que os equipamentos adquiridos com dinheiro público sequer estão sendo utilizados na finalidade prevista em convênio.

No caso, apesar de o convênio ter sido celebrado em 28/11/13 e os equipamentos adquiridos em 20/12/13, a defesa – protocolada quase seis anos depois, em 26/11/19 – juntou apenas 10 (dez) em comprovantes de empréstimo, distribuídos entre os anos de 2014 e 2016, os quais, somados, totalizam somente 33 (trinta e três) dias de disposição de parte dos bens à comunidade, não existindo nenhuma outra prova a respeito da utilização no tempo restante.

Considerando que houve a aquisição de 23 (vinte e três) equipamentos e o decurso de 6 (seis) anos após a celebração do convênio, não é razoável considerar que tais documentos se prestem a demonstrar uma execução satisfatória do objeto do convênio ou, ao menos, o atingimento de sua finalidade, ainda que de forma parcial.

Ademais, não há provas de que tais empréstimos, embora certamente úteis para quem os firmou, se coadunam com a finalidade social que deu origem ao convênio, a saber, aplicação dos recursos em benefício da comunidade local. Ressalta-se que os referidos contratos de empréstimo estão em sua maioria ilegíveis³. Mesmo assim, é possível constatar que foram feitos empréstimos para diversos beneficiários que sequer são moradores do bairro Biquinha (cujo convênio buscava atender), fato que demonstra, inequivocamente, desvio da finalidade prevista no Convênio nº 386/13.

Convém lembrar que, no caso dos autos, o ônus de demonstrar a regularidade dos atos de gestão incumbe ao gestor, não havendo que se falar em “boa-fé objetiva”. Caberia ao responsável, uma vez alegada a execução do objeto do convênio, ou mesmo o atingimento da finalidade original, apresentar provas contundentes nesse sentido, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Por fim, cumpre consignar que o TCU sedimentou entendimento de que o exercício do controle financeiro da Administração Pública não se coaduna com a presunção da boa-fé, a qual deve ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos. Essa interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade (vide Acórdãos 203/2010, 276/2010, 621/2010, 860/2009, 1.157/2008, 1.223/2008 e 1.322/2007, todos do Plenário)⁴.

O TCU considera que “há desvio de finalidade quando os recursos transferidos têm aplicação distinta da que fora programada, sendo utilizados para alcance de outros objetivos”⁵. No mesmo sentido, o TCU entende que:

A comprovação de gastos na consecução do objeto não é condição única para que se repute regular a gestão da verba pública. Não menos importante, há que se demonstrar a funcionalidade do objeto e o alcance da sua finalidade social. Na hipótese de execução

³ Decreto Estadual nº 46.319/13: Art. 54 – O conveniente apresentará prestação de contas de todos os recursos destinados à execução do convênio de saída. [...]

§ 2º – Não serão aceitos documentos ilegíveis, com rasuras ou com prazo de validade vencido.

⁴ Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 5.742/16. Relator: Bruno Dantas. Primeira Câmara. Data da sessão: 06/09/16.

⁵ Tribunal de Contas da União. Manual de Análise e Instrução de TCE. p.79.

parcial do objeto, ocorrerá redução do débito somente quando a fração executada puder ser aproveitada para fins de atendimento aos objetivos do convênio.⁶

Mesmo em relação ao pedido subsidiário, qual seja, consideração de execução parcial do convênio, há de se exigir ao menos o atendimento à finalidade previamente estabelecida.

Nesse diapasão, não se deve admitir o cumprimento parcial de convênio nas hipóteses em que a negligência e descaso são significativos, e o retorno social insatisfatório, sob pena de se incentivar esse tipo de comportamento deletério.

Portanto, a despeito da constatação de existência de alguns equipamentos, ficou caracterizada, ainda que parcialmente, a falta de execução do objeto, bem como o não atingimento da finalidade pretendida, razão pela qual resta caracterizado dano integral ao erário. Nesse sentido, cita-se jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Em situações semelhantes, a jurisprudência desta Corte se consolida no sentido de que a completa frustração dos objetivos do convênio importa a condenação do responsável à devolução integral dos recursos federais transferidos, ainda que parte ou a totalidade dos recursos repassados tenha sido aplicada no objeto do convênio, como pode ser observado nos Acórdãos 1577/2014 e 3388/2011, ambos da Segunda Câmara.⁷

Na hipótese de execução parcial do objeto, ocorrerá redução do débito somente quando a fração executada puder ser aproveitada para fins de atendimento aos objetivos do convênio.⁸

Em relação à responsabilidade do Senhor Mauro José da Silva, verifica-se que, como presidente da Associação de Moradores do Bairro Biquinha, no Município de São Lourenço (fl. 21), figurou como responsável pela entidade, conforme consta Plano de Trabalho às fls. 9/12. Além disso, de acordo com as fls. 66/73, foi responsável pela assinatura do Convênio nº 386/13, o qual previa a obrigação de “apresentar relatórios físico-financeiros, trimestralmente, sobre a execução do presente Termo, na forma prevista no Decreto Estadual nº 43.635/03 e respectivas alterações” e “prestar contas dos recursos financeiros recebidos, nos moldes do art. 27 do Decreto nº 43.635/03”.

Dessa forma, conclui-se que o Senhor Mauro José da Silva é o responsável pela prestação de contas relativas ao Convênio nº 386/13.

Nesse sentido, ressalta-se que o convênio também previa a obrigação de “devolver aos cofres públicos estaduais, a totalidade dos recursos financeiros repassados se não aplicados na execução do objeto, previsto na Cláusula Primeira deste Termo, com correção monetária, de acordo com os índices oficiais”.

Por tudo isso, considero que, no caso, a despeito de terem sido encontrados *in loco* alguns dos equipamentos listados no plano de trabalho, o uso de recursos públicos não se deu em conformidade com o objeto estabelecido e nem mesmo atingiu de maneira satisfatória a finalidade do Convênio nº 386/13, razão pela qual se impõe o ressarcimento integral do dano ao erário.

⁶ Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.336/11, Relator: Augusto Nardes. Primeira Câmara. Data da sessão: 24/05/11.

⁷ Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 4.712/15. Relator: Bruno Dantas. Primeira Câmara. Data da sessão: 25/08/15.

⁸ Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.460/18, Relator: Aroldo Cedraz. Segunda Câmara. Data da sessão: 20/03/18.

Considerada a gravidade dos fatos, a conduta do responsável enseja, ainda, aplicação de multa com fulcro no art. 86 da Lei Complementar nº 102/08⁹, no valor de R\$ 4.500,00¹⁰ (quatro mil e quinhentos reais), correspondente a pouco mais de 10% do valor atualizado do dano. Ademais, com fulcro no art. 85, I, da Lei Complementar nº 102/08¹¹, também se impõe ao responsável multa no valor de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) por ter suas contas julgadas irregulares.

III – CONCLUSÃO

Em razão do exposto, com fundamento no art. 48, III, e art. 51, da Lei Complementar nº 102/08, julgo irregulares as contas relativas ao Convênio nº 386/13, de responsabilidade do Senhor Mauro José da Silva, celebrado entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado de Governo – SEGOV, e a Associação dos Moradores do Bairro Biquinha do Município de São Lourenço, e determino o ressarcimento integral dos recursos repassados, no valor histórico de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 25 da Instrução Normativa nº 3/13 deste Tribunal de Contas.

Aplico, ainda, multa, no valor total de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), com fundamento nos arts. 85, I, e 86 da Lei Complementar nº 102/08.

Intimem-se o responsável acerca do teor desta decisão, inclusive pela via postal com aviso de recebimento.

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

* * * * *

rp/ms

⁹ Art. 86 – Apurada a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, independentemente do ressarcimento, poderá o Tribunal aplicar ao responsável multa de até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano.

¹⁰ Considerando-se o mês de transferência dos recursos (dezembro de 2013) como termo *a quo*, o valor atualizado do dano até novembro de 2020 é de R\$ 43.229,18 (quarenta e três mil duzentos e vinte e nove reais e dezoito centavos), conforme índice de correção monetária disponibilizado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (ORTN/OTN/BTN/TR/IPC-r/INPC).

¹¹ Art. 85 – O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:
I – até 100% (cem por cento), por contas julgadas irregulares;