



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parecer n.: 144/2017
Autos n.: 880.410
Natureza: Tomada de Contas Especial
Jurisdicionado: Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
Município de Divisópolis

PARECER

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Conselheiro(a) Relator(a),

1. Tratam os presentes autos de Tomada de Contas Especial instaurada para apurar eventuais irregularidades na aplicação dos recursos repassados pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas ao Município de Divisópolis por meio do Convênio SETOP n. 412/08.
2. Após a Unidade Técnica realizar exame inicial (fls. 120/133), procedeu-se à citação dos responsáveis. A Sra. Mirian Cléia Reis Mendes, embora tenha apresentado procuração nos autos (fls. 150), não apresentou defesa, assim como o Sr. Euder de Lima Rosemberg Mendes, Prefeito no mandato subsequente.
3. A seguir, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.
4. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

I) PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE ESTADO – FASE INTERNA DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

5. Por meio do Convênio SETOP n. 412/08, a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas repassou **R\$47.250,00** ao Município de Divisópolis, mediante contrapartida de R\$5.250,00, **para o melhoramento de vias públicas da localidade.**

6. O convênio foi firmado em 30 de maio de 2008, último ano de mandato da então Prefeita, Sra. Mirian Cléia Reis Mendes, com vigência de um ano. O prazo para prestação de contas foi fixado em 30 de julho de 2009.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

7. O valor foi integralmente repassado em 19 de junho de 2008 (fls. 37).
8. Em janeiro de 2010, o Município comprovou o ajuizamento de Ação de Improbidade contra a gestora signatária do convênio, com o intuito de obter sua liberação junto ao SIAFI (fls. 41/90). A documentação juntada à inicial da ação indica a realização de procedimento licitatório e consigna a documentação relativa à liquidação da despesa. Após o pagamento da despesa, a conta registrava saldo de R\$3.472,47 (fls. 83).
9. Segundo narrado na inicial, a signatária do convênio deixou de prestar contas, não comprovou o recolhimento de contribuição previdenciária e de imposto de renda e executou o objeto de forma precária (fls. 45).
10. Registra-se que a demanda ainda não foi julgada em primeiro grau, não tendo sido concluída a citação da ré, mesmo passados mais de 7 (sete) anos desde o ajuizamento (n. 0456546-10.2009.8.13.0017).
11. Segundo análise da Diretoria de Prestação de Contas, o *“DER/MG emitiu relatório de vistoria atestando a execução final da obra em 100% assinado por profissional habilitado”* (fls. 98).
12. O relatório da comissão de tomada de contas indicou que não foi efetivada a intimação da signatária do convênio, que se encontrava em local incerto, e o novo gestor municipal não se manifestou. Disto, concluiu pela responsabilidade da Sra. Mirian Cléia Reis Mendes pela integralidade do valor do convênio.

II) FASE EXTERNA DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO TCE/MG – AUSÊNCIA DE ELEMENTOS COMPROBATÓRIOS DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS – IMPUTAÇÃO DO DEVER DE RESTITUIÇÃO DA INTEGRALIDADE DOS RECURSOS RECEBIDOS

13. A Unidade Técnica, em exame inicial, também concluiu pela irregularidade das contas (fls. 120/133), com a seguinte apuração de responsabilidade, sem prejuízo da restituição do saldo apurado na conta do convênio:
 - a) Sra. Mirian Cléia Reis Mendes: não comprovação de realização da obra e omissão do dever de prestar contas;
 - b) Sr. Euder de Lima Rosemberg: omissão do dever de prestar contas.
14. A instauração e desenvolvimento do processo de tomada de contas, no âmbito desta Corte, tem amparo no art. 47, inciso I, da LCE n. 102/2008:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Art. 47. A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, adotará providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos e quantificação do dano, quando caracterizadas:

I - omissão do dever de prestar contas;

II - falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou pelo Município;

III - ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;

IV - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que possa resultar dano ao erário.

§ 1º No caso de não cumprimento do disposto no “caput” deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

§ 2º Não atendida a determinação prevista no § 1º, o Tribunal, de ofício, instaurará a tomada de contas especial, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas nesta Lei Complementar.

§ 3º Os elementos que integram a tomada de contas especial serão estabelecidos em ato normativo do Tribunal.

15. É princípio republicano que todo aquele que de administre recursos públicos tem a obrigação de prestar contas, nos termos do parágrafo único do art. 70, da Constituição de 1988: *“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, assumo obrigações de natureza pecuniária”*.

16. Portanto, em se tratando de recursos públicos, pode-se dizer que o ordenamento jurídico brasileiro prevê verdadeira **inversão do ônus da prova**: compete ao receptor da verba pública comprovar que a aplicou corretamente e na finalidade pactuada perante o órgão repassador.

17. Em reforço a esse raciocínio, prevê o art. 93, Decreto-Lei 200/67: *“Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprêgo na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”*.

18. O presente caso contém algumas peculiaridades que devem ser destacadas:

- a) a signatária do convênio deixou a Chefia do Executivo Municipal antes que exigível a prestação de contas dos recursos recebidos;
- b) o gestor subsequente, a quem incumbia apresentar a prestação de contas, não tomou qualquer medida neste sentido em âmbito administrativo, embora tenha proposto ação de improbidade contra sua antecessora;
- c) há elementos indiciários de prestação de contas nas cópias juntadas para instruir a ação de improbidade (procedimento licitatório,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

contrato, empenhos, comprovantes de pagamento e extratos bancários);

- d) há relatório do DER nos autos indicando a execução da obra, sem que haja, entretanto, **comprovação de nexó** entre a realização da despesa e os recursos recebidos;
- e) a petição inicial da ação de improbidade anuncia que a obra foi concluída em péssimas condições, o que caracterizaria dano ao erário.

19. Por certo, não se pode imputar à signatária do convênio a ausência de prestação de contas, uma vez que o prazo para sua apresentação não vence em seu mandato.

20. Disto resulta que se deve reconhecer a ilegitimidade da signatária do convênio para figurar no presente feito, destacando-se que eventual responsabilidade por baixa qualidade da obra pode ser objeto de atuação futura desta Corte e será apurada em ação de improbidade.

21. Por outro lado, os elementos juntados à inicial da ação de improbidade indicam que os arquivos municipais guardavam elementos para sua formulação pelo gestor subsequente.

22. Nesse sentido, o gestor subsequente, **podendo resolver as pendências em âmbito administrativo, na SETOP ou neste Tribunal de Contas, optou por ajuizar medida judicial, sem que tenha tomado qualquer diligência na outra esfera.** Poderia comprovar a baixa qualidade do serviço prestado, mas isso também não foi feito.

23. As informações prestadas no bojo da ação da improbidade podem ser admitidas como prova indiciária de prestação de contas e, em conjunto com o relatório de inspeção do DER, servem para afastar a ocorrência de dano ao erário.

24. Deste modo, afastada a caracterização de dano ao erário, permanece a omissão do gestor em encaminhar a prestação de contas ao órgão repassador dos recursos. Reitere-se que a documentação estava disponível nos arquivos da Prefeitura e que o gestor, regulamente citado, não colaborou para a apuração dos fatos no âmbito deste Tribunal, devendo ser responsabilizado por tal conduta.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

III) DEVOLUÇÃO DA CONTRAPARTIDA MUNICIPAL NÃO APLICADA

25. Destaca-se, ainda, que a existência de saldo na conta vinculada ao convênio ao final da execução do objeto indica que a contrapartida municipal não foi integralmente aplicada na execução do objeto e deve ser restituída aos cofres estaduais.

26. A necessidade de devolução da contrapartida municipal prometida e não aplicada na realização do objeto deve ser compreendida no contexto de **mútua cooperação entre os entes** para realização do interesse público comum.

27. Se o convênio prevê o repasse de recursos pelo Estado e complementação do Município e somente aquele cumpre sua obrigação no acordo, as contas do gestor devem ser julgadas irregulares, com aplicação de multa, devendo ser imputado ao ente municipal, beneficiário do repasse, o dever de recolher a contrapartida que deveria ter sido aplicada no objeto do convênio.

28. Nesse sentido, explicam Ubiratan Aguiar *et al.*, em análise do posicionamento do Tribunal de Contas da União:

[...] a falta de contrapartida tem sido entendida pelo Tribunal de Contas da União como irregularidade, uma vez que implica na assunção, para a União, do ônus exclusivo com a consecução do objeto que deveria ter seu valor rateado com o outro partícipe. Em tais situações, a jurisprudência dominante tem julgado irregulares as contas do gestor, aplicando-lhe multa, e imputando ao ente beneficiário (pessoa jurídica) o ônus do recolhimento do débito.

[...] Se o que se busca com a norma é um esforço extra de ambas as partes para alcançar o objeto, não pode o Governo Federal cumprir sua obrigação no acordo, repassando o recurso, e o beneficiário incorporar tal quantia como reforço para seu custeio de gastos ordinários¹.

29. Não é outra a orientação de ambas as Câmaras desta egrégia Corte de Contas Mineira. Cite-se precedente do em. Cons. Gilberto Diniz:

A contrapartida não aportada em convênio constitui parcela a ser ressarcida pelos responsáveis aos cofres do Tesouro. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica no sentido de que a não aplicação da contrapartida implica na devolução aos cofres do concedente da parcela dos recursos federais que substituíram os recursos da contrapartida na execução do convênio, na proporcionalidade de execução estabelecida no termo inicial (Acórdãos 164/2015-2ª Câmara, 7.157/2014-1ª Câmara, 894/2014-1ª Câmara, 5.840/2013-2ª Câmara, 3.648/2012-2ª Câmara e 645/2012-1ª Câmara, entre outros). O TCU tem se manifestado por diversas vezes no sentido de responsabilizar o ente federado a recolher os valores de eventual contrapartida não aplicada no objeto do convênio, a fim de se manter a

¹ *Convênios e Tomadas de Contas Especiais: Manual Prático*. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 39-42.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

proporcionalidade de execução estabelecida inicialmente no termo de convênio.

A não aplicação da contrapartida municipal na execução do objeto conveniado e a não devolução do saldo remanescente na conta vinculada ensejam o reconhecimento da ocorrência de dano ao erário estadual e, por consequência, a irregularidade das contas, a devolução dos recursos aos cofres estaduais e a aplicação de multas ao responsável. Cabe ao Município promover o ressarcimento do valor que lhe caberia a título de contrapartida não aplicada na execução da obra, observada a proporcionalidade devida, bem como a devolução do saldo atualizado da conta vinculada ao Convênio. A inobservância, no mínimo culposa, do disposto nas cláusulas do Convênio deve ensejar a aplicação de multa a quem lhe deu causa. (TCEMG, 2ª Câmara, 771.456, Rel. Cons. Gilberto Diniz, j. 05/05/2016).

30. No mesmo sentido, precedente do em. Cons. Cláudio Terrão, que ressalta a necessidade de **estorno ao ente repassador** do valor da contrapartida não aplicada:

Nesses casos, as mais recentes decisões do TCU são no sentido de que o próprio Município deve estornar ao ente repassador o valor proporcional correspondente à contrapartida não aplicada. A esse respeito, vejam-se os seguintes excertos, *in verbis*:

A não aplicação de contrapartida por conveniente enseja a devolução ao ente repassador da quantia que deveria ter sido aplicada. O montante devido deve ser obtido a partir da incidência de percentual - extraído da relação original entre contrapartida e recursos repassados pelo concedente - sobre os recursos transferidos e corretamente aplicados Acórdão 2423/2015, Segunda Câmara, Rel. Min. André de Carvalho, Sessão de 12/05/2015);

Imputa-se ao conveniente o débito decorrente de contrapartida não aplicada na consecução do objeto de convênio, no valor correspondente ao percentual da contrapartida pactuada em relação ao volume total dos recursos aplicados, mantendo-se a relação originalmente estabelecida no termo de convênio. Fixação de novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito pelo município (Acórdão 3791/2013, Segunda Câmara, Rel. Min. André de Carvalho, Sessão de 02/07/13).

Tais decisões estão em consonância com o que dispunha o art. 12, inciso XIV, do Decreto Estadual nº 43.635/03, norma mineira, vigente à época dos fatos, que disciplinava a celebração e a fiscalização dos convênios firmados com entes federados:

Art. 12. O termo de convênio a ser assinado deverá conter:

(...)

XIV - o compromisso do conveniente de recolher, à conta do concedente, o valor atualizado da contrapartida pactuada, quando não comprovar a sua aplicação na execução do objeto do convênio;

Em razão disso, apenas o Município de São João do Pacuí, por intermédio de seu atual representante, deve efetuar o estorno deste valor à SEDRU, uma vez que os recursos financeiros devidos a título de contrapartida sequer chegaram a ser transferidos do seu caixa para a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

conta específica. Nesse sentido, confira-se a seguinte decisão do TCU, *in verbis*:

Configurar-se-ia enriquecimento ilícito do ente federativo a imputação solidária do débito ao ex-gestor, visto que os recursos provisionados para o cumprimento de sua parte na execução da obra remanescem, em tese, nos cofres da municipalidade, sendo utilizados em seu lugar os recursos disponibilizados pela união (ACÓRDÃO Nº 5657/2010 – TCU – 2ª Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz). (TCEMG, 1ª Câmara, 924.059, Rel. Cons. Cláudio Terrão, j. 14/06/2016).

31. Assim, por mais esse motivo, as contas do gestor devem ser julgadas irregulares, com aplicação de multa, devendo ser imputado **ao ente municipal**, beneficiário do repasse, o dever de restituir a quantia referente à contrapartida prometida e não aplicada na realização do objeto, devidamente atualizada, **bem como do saldo não aplicado remanescente em conta**.

CONCLUSÃO

32. Ante o exposto, **OPINA o Ministério Público de Contas:**

- a) **pela extinção do feito, sem resolução de mérito**, em relação à Sra. Mirian Cléia Reis Mendes, porque a prática das irregularidades analisadas não ocorreu durante seu mandato (art. 71, III, LCE 102/2008);
- b) **pela julgamento irregular das contas** do Sr. Euder de Lima Rosemberg, em razão da omissão do dever de prestar contas (art. 48, III, “a”, LCE 102/2008);
- c) **pela aplicação das sanções** de multa e de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança ao Sr. Euder de Lima Rosemberg (art. 83, I e II, c/c art. 85, I, LCE 102/2008);
- d) **determinação, direcionada ao Município de Divisópolis, de restituição** da contrapartida municipal.

33. É o parecer.

Belo Horizonte, 06 de março de 2017.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas