



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 965815/2015
Natureza: Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

RELATÓRIO

1. Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social, por meio da Resolução SEDESE nº 26, de 17/06/2015 (fls. 15/16), em decorrência da omissão no dever de prestar contas, irregularidades na prestação de contas e falta de comprovação da aplicação regular dos recursos públicos repassados à Associação dos Estudantes Universitários de Janaúba, por meio do Convênio de Cooperação Financeira nº 739/2011, no valor de R\$50.000,00, cujo objeto era a *"aquisição de um veículo, conforme especificado no Plano de Trabalho (...)"* (fls. 152/157).

2. A Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social encaminhou a documentação referente à Tomada de Contas Especial às fls. 02/202.

3. Após distribuídos, os autos foram encaminhados à 3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado, que elaborou o relatório de fls. 208/210-v. Em sua conclusão, a unidade técnica entendeu que houve dano ao erário, nos mesmos termos da Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial. Diante disso, propôs a citação da Associação dos Estudantes Universitário de Janaúba e do Sr. Danilo Fernandes de Souza, presidente da entidade à época dos fatos.

4. O Conselheiro Relator, à fl. 211, determinou a citação dos responsáveis, para que apresentassem as justificativas e documentos que entendessem necessários.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

5. A Associação dos Estudantes Universitários de Janaúba ofereceu resposta de fls. 218/219, e anexou documentação de fls. 220/238. O Sr. Danilo Fernandes de Souza, apesar de regularmente citado, não se manifestou (fl. 239).

6. Em reexame de fls. 241/243-v, o órgão técnico concluiu que não houve dano ao erário. No entanto, identificou irregularidades que poderiam ensejar a aplicação de multa aos responsáveis.

7. Em seguida, os autos foram remetidos a este Ministério Público de Contas para parecer, conforme despacho de fl. 211.

FUNDAMENTAÇÃO

Do dano ao erário – não ocorrência

8. A Comissão Permanente de Tomada de Contas, em seu relatório final de fls. 76/84, apurou e quantificou dano ao erário no valor integral do Convênio nº 739/2011, firmado com a Associação dos Estudantes Universitários de Janaúba, no valor histórico de R\$50.000,00.

9. A apuração e quantificação do dano pela CPTCE teve como base as seguintes irregularidades, por ela identificadas: **1)** descumprimento do objeto do Convênio, visto que os recursos foram utilizados em desacordo com o Plano de Trabalho; **2)** ausência de nexo de causalidade entre o recurso recebido e a despesa realizada, visto que não foi apresentada documentação que comprove a regular compra do veículo; **3)** falta de abertura de conta específica para a movimentação dos recursos repassados pelo Estado.

10. Em seu reexame, a unidade técnica entendeu que restou comprovada a aquisição do veículo objeto do Convênio, e que as irregularidades apontadas pela CPTCE não configuram dano ao erário, mas podem ensejar pena de multa aos responsáveis.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

11. Inicialmente, verifico que o "descumprimento do objeto do Convênio", alegado pela CPTCE, decorre do fato de a Associação dos Estudantes Universitários de Janaúba ter procedido à compra de um Ônibus, ao invés de uma Van, como especificava o Plano de Trabalho anexo ao Convênio (fls. 164/168).

12. Verifico que, de fato, no Plano de Trabalho, à fl. 165, no campo "Cronograma de Execução", está especificado a compra de uma Van. No entanto, no campo "Caracterização da Proposta", também no Plano de Trabalho, o objeto é caracterizado nos seguintes termos: *"Contribuir para o fortalecimento do capital social do território da serra geral, através do apoio a formação universitária, melhoramento do sistema de transporte da Associação, aumento do número de vagas para transporte dos estudantes"*.

13. Analisando o Convênio firmado, conjuntamente ao Plano de Trabalho, entendo que o objeto principal era o melhoramento do transporte universitário de Janaúba, e não a aquisição específica de uma Van. Nessa medida, tendo em vista que um Ônibus é capaz de transportar maior quantidade de indivíduos do que uma Van, entendo não ter decorrido qualquer prejuízo ao objeto do Convênio, na medida em que a finalidade pretendida foi alcançada.

14. Ademais, verifico que consta, às fls. 127/139, "Roteiro de Supervisão In Loco para Verificação do Cumprimento do Objeto", elaborada pela própria SEDESE. No relatório, consta, dentre outras, as seguintes informações: **1)** o veículo foi adquirido; **2)** o modelo do veículo atende a finalidade pactuada no convênio; **3)** o veículo é utilizado exclusivamente para atendimento à finalidade pactuada.

15. O parecer técnico (fl. 131) foi favorável quanto ao cumprimento do objeto do Convênio. No parecer consta que o ônibus adquirido se encontra em plena condição de uso, e que *"a aquisição desse veículo trouxe conforto e segurança aos 336 universitários carentes associados que se deslocam diariamente de Janaúba para Montes Claros em busca de conhecimento e garantia de um futuro promissor."*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

16. No Roteiro de Supervisão consta, ainda, CRV (fl. 134) e CRLV (fl. 136) do veículo adquirido, ambos em nome da Associação dos Estudantes Universitários de Janaúba. Às fls. 138/139, foram anexadas diversas fotos do veículo adquirido.

17. Ante todo o exposto e toda a documentação apresentada, e tendo em vista o parecer favorável na supervisão *in loco*, entendo que, apesar da Associação não ter adquirido especificamente uma Van, como determinava o Plano de Trabalho, restou comprovada a aquisição de um Ônibus, em plena condição de uso, e que atende plenamente à finalidade pactuada no Convênio.

18. Neste sentido, entendo que ocorreu apenas desvio de objeto, mas não de finalidade. Sobre o tema, tanto o TCMG quanto o TCU têm se manifestado no sentido de não determinar o ressarcimento ao erário nos casos em que há desvio de objeto, mas ausente o desvio de finalidade. Sobre o tema, transcrevo parte da decisão da Primeira Câmara do TCMG na Tomada de Contas Especial nº 837.525, sessão de 08/03/2016, Relator Conselheiro Mauri Torres:

Por outro lado, ainda que fosse considerado desvio de objeto, destaco que 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 é constatada a ocorrência de desvio de objeto, mas inexistem desvio de finalidade, locupletamento do gestor e dano ao erário. O entendimento, nestes casos, é de que as contas devem ser julgadas regulares com ressalva.

Exemplo disso são os Acórdãos n. 1518/2008 – Primeira Câmara, n. 1424/2008 – Segunda Câmara, e 4.682/2012 – Primeira Câmara, todos do TCU. Neste último, a Ministra Relatora, Ana Arrais, assevera ser suficiente a oposição de ressalvas quando não há malversação do recurso público, mas tão somente desvio do objeto:

Por óbvio que não pode ser entendida como regular a conduta de aplicar os recursos na consecução de objeto diverso daquele detalhado no plano de trabalho. Entretanto, penso que fica reduzido o grau de reprovabilidade da utilização das verbas, inicialmente marcadas para construção de um hospital, na obtenção de equipamentos públicos da área de saúde. Principalmente porque um deles, a policlínica, nada mais é do que um estabelecimento de saúde destinado a prestar assistência em mais de uma especialidade. Não é



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

possível, portanto, concluir pela ocorrência de desvio de finalidade na execução do convênio. (...) Também entendo que, comprovada a observância dos fins maiores pretendidos com a assinatura do convênio e ausentes outras irregularidades, é suficiente a oposição de ressalvas nas contas daqueles responsáveis tão somente pela ocorrência de desvio de objeto. Destaco que **tal medida apenas é possível diante da inexistência de malversação de recursos e da comprovação da aplicação na finalidade pactuada, tendo sempre como paradigma o atendimento ao interesse público.** Presentes tais pressupostos no caso em exame, pugno pelo julgamento das contas do ex-prefeito pela regularidade com ressalvas.

[...]

No presente caso o objetivo pretendido com o convênio foi atingido, o que quer dizer que ele foi efetivo e eficaz, na medida em que os serviços foram executados, produzindo os efeitos esperados pelas partes e gerando benefícios para a comunidade local. Assim, entendo que a obra cumpriu a finalidade de integrar os jovens por meio da prática de atividades esportivas, com mais conforto e maior flexibilidade nos horários, descrita no Plano de Trabalho de fls. 153 a 157.

Dessa forma, considerando a comprovação nos autos da execução do objeto contratado, a ausência de locupletamento do responsável e de dano ao erário, entendo que não seria razoável imputar ao gestor do convênio a devolução dos recursos repassados, devendo as contas serem julgadas regulares, com ressalva, uma vez que o objeto foi executado e atendeu à finalidade do ajuste. *(grifos meus)*

19. O Manual de Análise e Instrução de Tomada de Contas Especial, do Tribunal de Contas da União, assim conceitua desvio de objeto e desvio de finalidade:

Há **desvio de finalidade** quando os recursos transferidos têm aplicação distinta da que fora programada, sendo utilizados para alcance de outros objetivos.

[...]

Há **desvio de objeto** quando os recursos transferidos têm aplicação distinta da que fora programada, porém buscando o alcance dos mesmos objetivos iniciais.

20. Ante todo o exposto, entendo que a finalidade do Convênio nº 739/2011 foi plenamente atendida, não havendo que se falar em dano ao erário por desvio de objeto, visto



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

que, como demonstrado, essa irregularidade não gera, ao gestor público, o dever de ressarcimento.

21. Ademais, apesar do responsável pela vistoria *in loco* ter emitido parecer favorável quanto ao cumprimento do objeto e aplicação dos recursos do Convênio, a CPTCE quantificou, infundadamente, dano ao erário no valor integral pactuado. No presente caso, a forma como o dano foi calculado pela CTCE é incorreta. Neste sentido, conforme decisão exarada pela Primeira Câmara do TCMG na Tomada de Contas Especial nº 771.902, sessão de 29/08/2017, Relator Conselheiro Mauri Torres, o dano ao erário não pode ser presumido:

Em consonância com a jurisprudência majoritária dos Tribunais pátrios, para se determinar aos agentes públicos a devolução de quantias desembolsadas pelo pagamento das despesas consideradas irregulares, **mister se faz demonstrar a ocorrência do desvio do dinheiro público e do consequente dano ao erário. Não basta a mera presunção desse dano**, sob pena de se promover o enriquecimento sem causa do ente público, em detrimento do gestor público indevidamente condenado. (*grifos meus*)

22. Ante todo o exposto, quanto à pretensão ressarcitória, OPINO pela inexistência de dano ao erário, tendo em vista a execução do objeto do Convênio nº 739/2011, firmado entre a SEDESE e a Associação dos Estudantes Universitários de Janaúba.

Das ilicitudes que não resultaram em dano ao erário – multa

23. Não obstante a execução do objeto conveniado e a inexistência de dano ao erário, a CPTCE apurou irregularidades na Prestação de Contas da Associação dos Estudantes Universitários de Janaúba, as quais passo a analisar.

a) Do descumprimento do objeto do Convênio

24. Apesar do desvio de objeto, como já demonstrado, não constituir hipótese de dano ao erário e consequente ressarcimento, pode ensejar a aplicação de multa. Neste sentido



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

vem decidindo o TCMG, como, por exemplo, na decisão da Primeira Câmara na Tomada de Contas Especial nº 880.438, sessão de 18/10/2016, Relatora Conselheira Adriene Andrade:

De acordo com jurisprudência do Tribunal de Contas da União, no caso de recursos aplicados de forma diversa ao estabelecido no convênio, mas revertidos em benefício do Município e da comunidade, **fica descaracterizado o débito, embora permaneça a irregularidade da aplicação de recursos em objeto diverso do que foi pactuado.**

Consoante jurisprudência deste Tribunal, tendo sido os recursos aplicados de forma diversa ao estabelecido no convênio, mas em benefício do município e da comunidade, não se constatando locupletação, **considera-se descaracterizado o débito, embora permaneça a irregularidade em se ter aplicado recursos do convênio fora do objeto pactuado.** (*grifos meus*)

25. A Associação dos Estudantes Universitários de Janaúba alterou unilateralmente o objeto especificado no Plano de Trabalho anexo ao Convênio firmado, na medida em que adquiriram um Ônibus, enquanto no Plano de Trabalho consta como objeto a aquisição de uma Van.

26. A alteração unilateral realizada pela Associação violou a Cláusula Décima Terceira do instrumento contratual, que determinava que a alteração do Convênio seria realizada mediante celebração de Termo Aditivo, solicitado com antecedência de 30 dias, com justificativa e proposta a ser aceita mutuamente pelos partícipes (fl. 156). Além da violação ao instrumento contratual, há também violação à Lei nº 8.666/93 e ao Decreto Estadual de Minas Gerais nº 43.635/2003:

Lei nº 8.666/93

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Decreto Estadual nº 43.635/2003

Art. 16. Os convênios e os planos de trabalho somente poderão ser aditados com as devidas justificativas, mediante proposta a ser apresentada no prazo mínimo de trinta dias antes do seu término e desde que aceitas, mutuamente, pelos partícipes, dentro do prazo de vigência, levando-se em conta o tempo necessário para análise e decisão.

27. Ante o exposto, entendo pela irregularidade da alteração unilateral do objeto conveniado, e OPINO pela aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do art. 85 da LC nº 102/2008.

b) Da ausência de documentação que comprove a regular compra do veículo

28. A CPTCE afirmou que não foi apresentada documentação que comprove a regular compra do veículo, como determina o art. 27 do Decreto Estadual nº 43.635/2003.

29. Verifico que a documentação apresentada pela Associação dos Estudantes Universitários de Janaúba, relativas ao veículo adquirido, se limita aos documentos de registro e a um cheque, no valor de R\$78.500,00, datado de 30/01/2012 (fl. 55).

30. Dessa forma, a Associação não apresentou qualquer documento que comprovasse a compra do automóvel, como nota fiscal, recibo, dentre outros. Apesar de ser possível aferir a efetiva utilização dos recursos do Convênio para a compra do veículo, a ausência desses documentos comprobatórios, na Prestação de Contas, viola tanto as disposições do instrumento contratual, em sua cláusula sétima, parágrafo primeiro, como também o art. 27 do Decreto Estadual nº 43.635/2003:

Art. 27. As despesas serão comprovadas mediante encaminhamento, ao concedente, de documentos originais fiscais ou equivalentes, em primeira via, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente, devidamente identificados com referência ao nome do conveniente e número do convênio.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

31. Ante o exposto, entendo pela irregularidade da ausência de documentação comprobatória da aquisição do veículo, e OPINO pela aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do art. 85 da LC nº 102/2008.

c) Da ausência de coleta de preços

32. A CPTCE afirmou que a Associação dos Estudantes Universitários de Janaúba não realizou coleta de preços para escolha da proposta mais vantajosa, em descumprimento às cláusulas do Convênio.

33. Verifiquei, às fls. 172/174, que a Associação dos Estudantes Universitários de Janaúba realizou coleta de preços com três empresas diferentes, solicitando orçamento para veículos do tipo Van, com 16 (dezesseis) lugares e ano de fabricação entre 2006 e 2010.

34. No entanto, a Associação adquiriu um Ônibus, ano 1995. Ou seja, o veículo adquirido é completamente diferente do veículo para o qual foi solicitado o orçamento. Nessa medida, a coleta de preços realizada pela Associação em nada contribuiu para a escolha da proposta mais vantajosa. A entidade deveria ter realizado coleta de preços relativa a um modelo de Ônibus semelhante ao adquirido.

35. Diante disso, houve violação à cláusula oitava, alínea "c" das obrigações da Entidade Executora. Ademais, a ausência de coleta de preços também viola o art. 20 do Decreto Estadual nº 43.635/2003:

Art. 20. (...)

Parágrafo único. Se o conveniente for entidade privada, deverá, na execução das despesas, adotar procedimentos análogos aos previstos nas leis de licitações e contratos aplicáveis à Administração Pública Estadual, devendo o processo ser instruído com os seguintes elementos:

I - razão da escolha do fornecedor ou executor; e

II - justificativa do preço, comprovando a sua compatibilidade com o preço de mercado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

36. Ante o exposto, entendo pela irregularidade da ausência de coleta de preços, e OPINO pela aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do art. 85 da LC nº 102/2008.

d) Da ausência de abertura de conta específica para a movimentação dos recursos repassados

37. A CPTCE afirmou que a conta bancária do conveniente, na qual foi realizado o depósito, não é específica. Foram constatados diversos depósitos e pagamentos na conta, estranhos ao objeto do Convênio.

38. Dentre a documentação enviada pela Associação dos Estudantes Universitários de Janaúba consta, às fls. 63/71, extrato da conta corrente da Associação. Dentre as diversas movimentações financeiras da conta, é possível identificar o depósito realizado pela Secretaria de Estado de Fazenda, na data de 23/12/2011, no valor do Convênio, R\$50.000,00.

39. A cláusula quarta, parágrafo segundo do Convênio determinava que a importância seria repassada para conta específica para movimentação dos recursos do Convênio. Ademais, o art. 25 do Decreto Estadual nº 43.635/2003 assim dispõe:

Art. 25. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica e vinculada, em nome do conveniente, somente sendo permitidos saques para o pagamento de despesas previstas no plano de trabalho, mediante ordem de pagamento ou cheque nominativo ao credor, assinados em conjunto por dois dirigentes do conveniente ou para aplicação, no mercado financeiro.

40. Verifica-se, da análise do extrato da conta, que foram realizadas diversas movimentações financeiras sem qualquer relação com o Convênio firmado, fato que impede a plena aferição do nexo de causalidade entre o dispêndio dos recursos repassados e a aquisição do objeto do Convênio.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

41. Ante o exposto, entendo pela irregularidade da ausência de conta específica para movimentação dos recursos repassados à Associação dos Estudantes Universitários de Janaúba, e OPINO pela aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do art. 85 da LC nº 102/2008.

e) Dos responsáveis pelas irregularidades apuradas

42. Identifico, como responsáveis pelas irregularidades expostas acima, a Associação dos Estudantes Universitários de Janaúba, beneficiária do Convênio nº 739/2011, e o Sr. Danilo Fernandes de Souza, Presidente da Associação à época dos fatos e signatário do Convênio.

CONCLUSÃO

43. Ante todo o exposto, diante da inexistência de dano ao erário, **OPINO** pela aplicação de multa, em razão das irregularidades apuradas, à Associação dos Estudantes Universitários de Janaúba e ao Sr. Danilo Fernandes de Souza, Presidente da Associação à época e signatário do Convênio nº 739/2011.

Belo Horizonte, 14 de fevereiro de 2019.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas de Minas Gerais

(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)