



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

**Parecer n.:** 316/2020  
**Autos n.:** 1.084.216  
**Natureza:** Recurso Ordinário  
**Recorrente:** Graciliano Garcia Capanema  
**Apenso:** Tomada de Contas Especial n. 987.408  
**Entrada no MPC:** 18/12/2019

**PARECER**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de Recurso Ordinário (fls. 01/14) interposto pelo Sr. Graciliano Garcia Capanema contra decisão da Eg. Primeira Câmara, prolatada na sessão do dia 08 de outubro de 2018, nos autos da Tomada de Contas Especial n. 987.408.

2. O acórdão recorrido foi proferido nos seguintes termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em: I) rejeitar a preliminar de sobrestamento em razão da tramitação concomitante de processo judicial com o mesmo objeto, tendo em vista a independência entre as instâncias; II) julgar irregulares as contas decorrentes da execução do Convênio n. 175/2012, de responsabilidade do Sr. Graciliano Garcia Capanema, signatário e prefeito do Município de Maravilhas à época, com fundamento no art. 48, inciso III, alíneas *b*, *c* c/c o art. 85, inciso I, da Lei Orgânica deste Tribunal, e aplicar multa ao Sr. Graciliano Garcia Capanema, no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais), tendo em vista o comprovado desvio de finalidade na aplicação dos recursos repassados pelo Tesouro estadual para pavimentação asfáltica e utilizado para pagamento de pessoal; III) condenar o Município de Maravilhas na figura de seu atual mandatário, à restituição do valor histórico de R\$100.000,00 (cem mil reais) ao erário estadual, a ser devidamente atualizado e acrescido de juros legais, na forma do art. 25 da IN TC n. 3/2013, considerando a total inexecução do objeto do Convênio n. 175/2012, decorrente da utilização da integralidade dos recursos recebidos para custeio da folha de pagamento dos servidores municipais; IV) determinar a extração de cópias das fls. 103,147 a 152 e 459 a 470, deste processo, para juntada aos autos da Representação de n 958251, em conformidade com o requerimento do Ministério Público de Contas; V) determinar o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito, bem como para o acompanhamento desta decisão, nos termos regimentais; VI) determinar, após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 176, inciso IV, do Regimento Interno.

3. A 1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado concluiu às fls. 19/25 pelo não provimento do recurso.



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

4. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.
5. É o relatório, no essencial.

### FUNDAMENTAÇÃO

6. Preliminarmente, verifica-se que o presente recurso mostra-se próprio (art. 102, LC Estadual n. 102/2008), tempestivo (art. 103, LC Estadual n. 102/2008) e interposto por parte legítima (art. 99, LC Estadual n. 102/2008), devendo ser admitido.
7. Quanto ao mérito, constata-se que o recorrente fundamentou sua irresignação, em síntese, na ocorrência de *bis in idem*, uma vez que está sendo demandado, em razão dos mesmos fatos, em três procedimentos distintos. Alegou, ainda, que não pode ser responsabilizado, tendo em vista que o convênio vigorou até o período em que o recorrente já não era prefeito do município. Por fim, aduziu que os recursos foram utilizados para o custeio da folha de pagamento de servidores, sendo que o município estava em evidente calamidade financeira, razão pela qual lhe era inexigível conduta diversa.
8. A Unidade Técnica analisou os argumentos elencados pelo recorrente e concluiu serem incapazes de alterar os fundamentos do acórdão recorrido.
9. Inicialmente, imperioso se faz destacar que o recorrente foi condenado apenas ao pagamento de multa no valor de R\$10.000,00, em razão do desvio de finalidade na aplicação dos recursos repassados pelo Tesouro estadual para pavimentação asfáltica e utilizado para pagamento de pessoal. Assim, a análise do recurso deve se limitar a esse ponto, tendo em vista que não houve recurso por parte do Município, que fora condenado a restituir ao Estado de Minas Gerais o valor integral do convênio, no valor histórico de R\$100.000,00.
10. O compulsar dos autos demonstra que a tese recursal de ocorrência de *bis in idem* é uma mera reprodução dos argumentos declinados na defesa e devidamente rebatidos pelo acórdão combatido, não havendo qualquer fato ou documentos novos capazes de ensejar a reforma da decisão.
11. Lembre-se que a aplicação de multa decorreu do exercício de **competência exclusiva do Tribunal de Contas**, isto é, aplicação de multa pela rejeição da prestação de contas do Convênio n. 175/2012, prevista no art. 85, inciso I, da Lei Orgânica do TCE/MG n. 102/2008.
12. Questão diversa diz respeito à determinação, **direcionada ao Município de Maravilhas**, de restituição do valor histórico do convênio ao órgão de origem. Como bem explanado no acórdão recorrido, *“a condenação ao ressarcimento em qualquer uma das instâncias deve produzir como*



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

*repercussão a impossibilidade de se cobrar duas vezes do mesmo responsável pelos mesmos fatos, decotando-se da quantia já paga eventual nova condenação à restituição de valores” (fls. 491).*

13. Não merece prosperar, igualmente, a alegação de que a responsabilidade pertence ao prefeito sucessor (Sr. Marcelo Maciel de Castro), haja vista que o convênio teve vigência até 06 de junho de 2014 e o Sr. Graciliano Garcia Capanema teve seu mandato encerrado no final do ano de 2012.

14. O Convênio n. 175/2012, celebrado no dia 06 de junho de 2012, entre a SEGOV e o Município de Maravilhas, possuía vigência de 730 (setecentos e trinta) dias, a contar da data de sua publicação, encerrando-se, assim, em 06 de junho de 2014, conforme cláusula sexta do Termo de Convênio (fls. 68/75).

15. Dessa forma, o prazo de vigência do convênio abrangeu a gestão do Sr. Graciliano Garcia Capanema (gestão 2009 a 2012) e do Sr. Marcelo Maciel de Castro (gestão 2013/2016), incumbindo a este a apresentação de prestação de contas. É o que dispõe a Súmula n. 230, do TCU:

Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade.

16. Em 01 de setembro de 2014, o Sr. Marcelo Maciel de Castro encaminhou um ofício à SEGOV apresentando a prestação de contas do convênio juntamente com diversos documentos (fl. 140). Todavia, em 20 de maio de 2015, a secretaria encaminhou o ofício de n. 995/2015, oportunidade em que comunicou à prefeitura que foram constatadas irregularidades na prestação de contas e solicitou providências a fim de regularizá-las (fl. 214).

17. Em 27 de maio de 2015, o Sr. Marcelo Maciel respondeu o ofício encaminhado pela SEGOV, ocasião em que afirmou ser impossível sanar as irregularidades da prestação de contas do convênio, haja vista que a obra não fora executada, bem como não seria possível realizar a devolução dos recursos recebidos, porquanto não se encontravam na conta do convênio.

18. Analisando detidamente os autos, verifica-se que o Sr. Marcelo Maciel Castro, atendeu o disposto na súmula supracitada, uma vez que, diante da impossibilidade de prestar contas, adotou as medidas legais cabíveis, a fim de minimizar o dano e resguardar o erário municipal.

19. De fato, o prefeito sucessor impetrou ação civil pública por prática de ato de improbidade administrativa cumulada com pedido de ressarcimento ao erário contra o gestor anterior, Sr. Graciliano Garcia Capanema (fls. 109/130),



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

além de ter enviado representações contra o ex-prefeito ao Promotor de Justiça da Comarca de Pitangui e ao Procurador Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, solicitando que fossem tomadas as medidas cabíveis em razão da inexecução do convênio (fls. 249/252 e fls. 253/256).

20. Registre-se, ainda, que os recursos recebidos do convênio em questão foram integralmente despendidos na gestão do Sr. Graciliano Garcia Capanema, conforme documentação acostada ao feito.

21. Consta às fls. 346 uma declaração da tesoureira municipal, Dinalva Capanema Maciel, informando que toda a movimentação bancária se deu única e exclusivamente por ordem do ex-prefeito, Graciliano Garcia, e que todos os gastos ocorreram no ano de 2012. A servidora declarou que o recurso foi creditado na conta específica do convênio no dia 19/06/2012, no valor de R\$100.000,00, tendo este montante sido transferido para outra conta de titularidade municipal (conta 46-9, agência 847-8, Banco Bradesco S/A) no dia 05/07/2012, para o pagamento do funcionalismo público.

22. Também o extrato bancário de fls. 162, de 1º de janeiro de 2013, data em que o Sr. Marcelo Maciel de Castro assumiu o cargo de prefeito municipal, evidencia que o saldo da conta específica do convênio era de R\$54,14 (cinquenta e quatro reais e quatorze centavos), demonstrando, portanto, que ao contrário do que fora alegado pelo recorrente, seria impossível que o Sr. Marcelo Maciel concluísse a execução da obra, objeto do convênio, uma vez que os recursos foram integralmente utilizados na gestão do Sr. Graciliano.

23. Destaca-se, por fim, que o próprio recorrente, por meio do ofício de n. 4357/2017, assumiu ter sido responsável pela utilização indevida dos recursos do convênio. Na oportunidade, o ex-prefeito alegou: *“...venho através deste concordar com o entendimento desta corte sobre a responsabilidade solidária entre eu e o município de Maravilhas levando em consideração que a totalidade dos recursos foram em benefício do município pelo fato de ser utilizado para o pagamento de funcionários...”*

24. Assim, o Ministério Público de Contas entende que não merece amparo o argumento do recorrente de responsabilização do prefeito sucessor, tendo em vista que o Sr. Marcelo Maciel de Castro comprovou ter adotado as medidas cabíveis diante das irregularidades apuradas na realização do convênio, bem como pelo fato de os recursos terem sido despendidos na gestão anterior.

25. Nesse sentido, é o entendimento da Corte de Contas mineira:

**(...) Em que pese a obrigação de prestar contas recair sobre o Prefeito sucessor, Sr. Aléssio Dias de Almeida, em virtude da modulação temporal prevista na cláusula oitava do ajuste pactuado, não há elementos de convicção suficientes para atribuir-lhe qualquer responsabilidade**



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

**pelo prejuízo ao erário, ao contrário do sustentado pela Comissão de Tomada de Contas Especial, uma vez que foi comprovada a adoção de diversas providências, inclusive, no âmbito judicial, pelo referido Prefeito, para reparação do dano ao erário. Tal conduta, salientando, atende aos requisitos do verbete da Súmula nº 230 do Tribunal de Contas da União, aplicado por analogia ao caso concreto, cujo enunciado transcrevo: “Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente, sob pena de co-responsabilidade”. (...) (TCE/MG, Tomada de Contas Especial n. 1.007.530, Rel. Cons. Subst. Licurgo Mourão, Primeira Câmara, j. 03/12/2019).**

26. Também não merece acolhida a alegação de que não se poderia exigir do recorrente conduta diversa, em razão da evidente calamidade financeira em que se encontrava o município de Maravilhas, sendo o pagamento dos servidores uma prioridade em face da pavimentação de ruas.

27. Nesse cenário, importante destacar que o desvio de finalidade ocorre na hipótese de ser modificada a própria *finalidade* do repasse dos recursos. Vale dizer: além de não obedecer ao objeto pactuado, os recursos são transferidos para outras áreas que não aquela que foi escolhida como prioritária pelo ente repassador em um contexto de escassez de recursos.

28. A prática de desvio de finalidade deve ser coibida pela Corte de Contas, ainda que os recursos tenham sido aplicados em outras áreas do Município, por subverter a política pública que se tentou implantar naquela localidade, como explicam os autores da obra “Convênios e Tomadas de Contas Especiais: Manual Prático”:

[...] Essa prática [desvio de finalidade] caracteriza-se como irregularidade grave, uma vez que subverte os propósitos maiores do Governo Federal quando do repasse daqueles recursos específicos. Os recursos repassados mediante convênios devem ser vistos como componentes de políticas de governo previamente estabelecidas, que buscam solucionar problemas em área antes definidas como prioritárias. Exemplificando, se os recursos são destinados à construção de salas de aula, sua aplicação, pelo conveniente, em ações de infra-estrutura urbana, embora possa até ser importante para determinado município, remaneja verba com destino certo, representando, em última instância, transposição de crédito sem prévia autorização legislativa, o que vai contra expresso dispositivo constitucional [...]¹.

29. Ao final, concluem os autores citados que “o desvio de finalidade constitui irregularidade grave que enseja a impugnação total da despesa, com a

¹ AGUIAR, Ubiratan *et al.* *Convênios e Tomadas de Contas Especiais: Manual Prático*. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 61.



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

*condenação da entidade beneficiária à devolução das importâncias recebidas e com a aplicação das sanções cabíveis ao gestor que aplicou indevidamente os recursos*<sup>2</sup>.

30. No presente caso, ocorreu o desvio de finalidade dos recursos recebidos via convênio para pavimentação asfáltica e transferidos para outra conta do ente municipal, que o utilizou para pagamento de pessoal.

31. Não há que se falar na dicotomia entre pagamento de servidores x asfaltamento de uma rua, como quer fazer crer o recorrente, porque sequer se cogita em responsabilidade do Estado de Minas Gerais no pagamento de pessoal vinculado ao Município de Maravilhas! Ou seja, o Estado não deve pagar servidores municipais, mas deve promover melhorias na malha viária, competência que tentou se desincumbir por meio do repasse de recursos mediante convênio (federalismo de cooperação).

32. Cumpre salientar que a imposição de multa ao recorrente, em decorrência do desvio de finalidade na aplicação dos recursos do convênio, configura uma sanção objetiva. Em outras palavras, o mero descumprimento da norma implica na aplicação da referida sanção pecuniária, sendo certo que o estado de calamidade financeira municipal não é justificativa para a inexecução do convênio, não havendo que se falar, por conseguinte, em inexigibilidade de conduta diversa.

33. Dessa forma, ainda que os recursos tenham sido utilizados em benefício do município, a conduta do Sr. Graciliano Garcia Capanema constitui irregularidade grave, segundo a jurisprudência pacífica dos órgãos de controle, devendo a multa aplicada ao recorrente ser mantida.

34. Por oportuno, ressalta-se que o recorrente possui em seu desfavor diversos outros processos em trâmite no Tribunal de Contas mineiro, inclusive versando sobre desvio de finalidade de recursos de convênio, tais como: Tomada de Contas Especial n. 912.061, Tomada de Contas Especial n. 932.613 e Tomada de Contas Especial 1.007.398.

35. Desta feita, tendo em vista que as razões recursais foram incapazes de infirmar os fundamentos do acórdão recorrido, entende este órgão ministerial que a multa aplicada deve ser mantida.

## **CONCLUSÃO**

---

<sup>2</sup> Idem, p. 63.



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

36. Diante do exposto, **OPINA o Ministério Público de Contas** pelo conhecimento e não provimento do presente recurso, mantendo-se a decisão recorrida em todos os seus termos.

37. É o parecer.

Belo Horizonte, 22 de abril de 2020.

*Cristina Andrade Melo*

Procuradora do Ministério Público de Contas