



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO
ESTADO DE MINAS GERAIS**

Processo: **1084216** Ano Ref.: **2019** 

Natureza:
RECURSO ORDINARIO

Adm.: Volume:
DE **001**

Orgao/Entidade
SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO

Município:
ORGAO ESTADUAL

Relator Atual:
CONS. DURVAL ANGELO

Distribuicao:
06/12/2019



OLIVEIRA FILHO ADVOGADOS

Av. Afonso Pena, 4121 - 6º andar
30130-008 - Belo Horizonte - MG
(31)3263 2100 Fax: (31)3263 2101
e-mail: ofadv@oliveirafilho.com.br



Exmo. Senhor Cons. Licurgo Mourão - 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCMG PROTOCOLO 03/DEZ/2019 15:06 006432510

Roberto A. Teixeira
TC 2041-6
Tribunal de Contas - MG

Processo nº 987408 – 1ª Câmara

GRACILIANO GARCIA CAPANEMA, devidamente qualificado nos autos em referência (tomada de contas especial que lhe move a **SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO**), vem interpor **RECURSO ORDINÁRIO**, nos termos que se segue:

I – Tempestividade

1. O acórdão foi publicado em 11.11.2019 (segunda-feira), motivo pelo qual o prazo recursal passou a fluir em 12.11.2019 (terça-feira), com previsão de término para o dia 11.12.2019 (quarta-feira).

2. Assim, protocolado nesta data, é tempestivo o presente recurso.

II – Síntese dos fatos

3. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Estado de Governo- SEGOV apurar supostas irregularidades na execução do convênio



0006432510 / 2019

ORGÃO ESTADUAL

03/12/2019 15:06

2



OLIVEIRA FILHO ADVOGADOS

Av. Afonso Pena, 4121 - 6º andar
30130-008 - Belo Horizonte - MG
(31)3263 2100 Fax: (31)3263 2101
e-mail: ofadv@oliveirafilho.com.br



n.º 175/2012 firmado entre a secretaria estadual em referência e o Município de Maravilhas.

4. Em 2012 o Município de Maravilhas e a SEGOV firmaram convênio que tinha como objeto a “a pavimentação asfáltica de 5.972,50 m² em TSS em diversas ruas das Comunidades de Chácara e Catita de Baixo”. O convênio tinha o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), que foram repassados pelo Estado de Minas Gerais ao Município para consecução do objeto do convênio.

5. Todavia, conforme reconhecido no acórdão ora recorrido, em razão de grave crise financeira, agravada com a ocorrência de sequestros das contas Municipais, parte das verbas foi utilizada para o pagamento de servidores e outras despesas do Município.

6. Diante disso foi instaurada a tomada de contas em referência, que julgou irregulares as contas do convênio n.º 175/2012.

7. Ao apreciar o caso, a Turma Julgadora observou que **“não foi demonstrada, contudo, a utilização dos recursos para satisfazer aos fins pessoais do ex-prefeito, nem para se enriquecer ilícitamente, razão pela qual entendo que o Município de Maravilhas deve responder de forma exclusiva pela devolução da quantia de R\$100.000,00 (cem mil reais), já que foi o beneficiado pelo desvio de finalidade”**.

8. Sem embargo, o acórdão recorrido fixou, em desfavor do recorrente, multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais). O acórdão restou assim ementado:

“TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO. MUNICÍPIO. CONVÊNIO. OBJETO. PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA DE LOGRADOUROS PÚBLICOS. PRELIMINAR DE SOBRESTAMENTO. REJEITADA. MÉRITO. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS PARA QUITAÇÃO DE FOLHA DE



OLIVEIRA FILHO ADVOGADOS

Av. Afonso Pena, 4121 - 6º andar
30130-008 - Belo Horizonte - MG
(31)3263 2100 Fax: (31)3263 2101
e-mail: ofadv@oliveirafilho.com.br



PAGAMENTO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. PRÁTICA DE ATO ILEGAL, ILEGÍTIMO E ANTIECONÔMICO. DANO AO ERÁRIO ESTADUAL CONFIGURADO. CONTAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DE MULTA AO GESTOR RESPONSÁVEL PELO DESVIO DE FINALIDADE. RESSARCIMENTO DO DANO SOB RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO MUNICÍPIO.

1. A prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico, consubstanciado na inexecução do convênio em razão do desvio dos recursos recebidos para utilização em fim diverso do objeto pactuado, mas de interesse do ente municipal, autoriza o julgamento das respectivas contas como irregulares, bem como a aplicação de multa ao gestor responsável, com fundamento no art. 48, inciso III, alíneas b, c, c/c o art. 85, inciso I, ambos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 (Lei Orgânica).

2. Cabe exclusivamente ao ente municipal que se beneficiou de recursos públicos repassados mediante convênio ressarcir ao erário estadual, se comprovada a sua utilização para a quitação de obrigação de interesse público (pagamento de pessoal), sem que tenha havido enriquecimento ilícito por parte do agente político.”

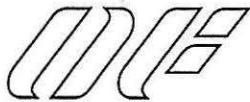
9. Contudo, com o devido respeito, a reforma do acórdão recorrido é medida que se impõe.

III – Das razões de reforma

III. a) Do *bis in idem*

10. Preliminarmente, como cediço, o princípio do *non bis in idem* consagra a regra de que não se pune duas vezes um indivíduo pelo mesmo fato.

11. No caso, como observado pelo próprio acórdão, o ora recorrente está



OLIVEIRA FILHO ADVOGADOS

Av. Afonso Pena, 4121 - 6º andar
30130-008 - Belo Horizonte - MG
(31)3263 2100 Fax: (31)3263 2101
e-mail: ofadv@oliveirafilho.com.br



sendo demandado, em razão dos mesmos fatos e questões (inexecução do convênio n.º 444/2011 e aplicação dos valores recebidos para o pagamento de despesas Municipais) em três procedimentos distintos.

12. Com efeito, além da presente tomada de contas especial, o Município de Maravilhas propôs a ação civil pública n.º 0017732-79.2014.8.13.0514 e o Estado de Minas Gerais propôs a execução fiscal n.º 0035059-32.2017.8.13.0514.

- Execução fiscal n.º 0035059-32.2017.8.13.0514

Proposta pelo Estado de Minas em face do ora recorrente

Objeto: pagamento de R\$ 170.606,48 a título de ressarcimento ao erário referente ao convênio n.º 175/2012

- Ação civil pública n.º 0017732-79.2014.8.13.0514

Proposta pelo Município de Maravilhas em face do ora recorrente

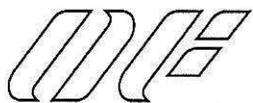
Objeto: responsabilização do recorrente em razão da inexecução do convênio n.º 175/2012

- Tomada de contas n.º 1007398 (presente feito)

Promovida pela Secretaria de Estado de Governo do Estado de Minas Gerais

Objeto: apuração de irregularidades no convênio n.º 175/2012, resultando na responsabilização do recorrente em razão da inexecução do convênio n.º 175/2012

13. Os três procedimentos têm exatamente o mesmo pedido e objeto: responsabilização do recorrente e ressarcimento aos cofres do Estado de Minas Gerais dos valores transferidos ao Município.



OLIVEIRA FILHO ADVOGADOS

Av. Afonso Pena, 4121 - 6º andar
30130-008 - Belo Horizonte - MG
(31)3263 2100 Fax: (31)3263 2101
e-mail: ofadv@oliveirafilho.com.br



14. Vale dizer, o recorrente está sendo demandado e instado a ressarcir os valores recebidos pelo Município de Maravilhas no convênio n.º 444/2011, em três vias distintas. Tal situação, por sua vez, configura evidente *bis in idem*, vedado no ordenamento brasileiro.

15. Com efeito, o recorrente foi sujeito às mesmas sanções, pagamento de multa e ressarcir ao erário o valor recebido pelo Município no convênio, três vezes!

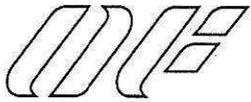
16. Em que pese a independência de instâncias, alegada no acórdão, o princípio do *non bis in idem* é plenamente aplicável à espécie, uma vez que “a cláusula do *non bis in idem* resulta articulada no sistema constitucional, abrangendo precisamente um conjunto já referido de valores constitucionais superiores, entre os quais assumem importância notável os da segurança jurídica, da racionalidade, da coerência, da boa-fé e, muito especialmente, da justiça” (OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 3ª Ed. São Paulo: Ed. RT, 2006, p. 287)

17. Nesse contexto, o Estado não pode punir um mesmo ato considerado ilícito três vezes, independentemente de sua natureza ou origem, sob pena de violar o princípio da proporcionalidade e da segurança jurídica. Na lição de Nucci, “*seria nitidamente lesivo à dignidade da pessoa humana ser punida duas vezes pela mesma conduta, o que evidenciaria não ter fim o poder estatal, firmando autêntico abuso de direito*” (NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de processo penal e execução penal. 8ª ed. São Paulo: Ed. RT, 2011, p. 106).

18. Assim, reconhecido o *bis in idem*, é de se reformar o acórdão para afastar a condenação do recorrente à obrigação de ressarcir os valores recebidos pelo Município de Maravilhas no âmbito do convênio em referência.

III. b) Da inexigibilidade de conduta diversa

19. Por outro lado, a Turma Julgadora concluiu pela irregularidade das contas do convênio em razão da inexecução do objeto do convênio. *In verbis*:



OLIVEIRA FILHO ADVOGADOS

Av. Afonso Pena, 4121 - 6º andar
30130-008 - Belo Horizonte - MG
(31)3263 2100 Fax: (31)3263 2101
e-mail: ofadv@oliveirafilho.com.br



“No entanto, conforme apontam os relatórios do controle interno da Segov e da unidade técnica deste Tribunal de Contas, o objeto pactuado não foi executado. Com efeito, o relatório n. 274/2015 da Subsecretaria de Assuntos Municipais, datado de 3/11/2015, atesta que, àquela época, foi constatada a ausência de qualquer obra referente à pavimentação asfáltica em TSS em diversas ruas das comunidades de Chácara e Catita de Baixo (fls. 312 a 320)”.

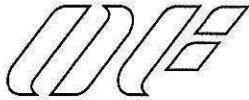
20. Todavia, com o devido respeito, não há de se falar em dano ao erário no presente caso, uma vez que, conforme reconhecido pelo próprio acórdão:

“ficou demonstrado nos autos, os recursos do Convênio n. 175/2012 foram utilizados para custeio da folha de pagamento dos servidores municipais de Maravilhas. Não foi demonstrada, contudo, a utilização dos recursos para satisfazer aos fins pessoais do ex-prefeito, nem para se enriquecer ilicitamente”.

21. Tal circunstância, afasta, inegavelmente, a reprovabilidade da irregularidade apontada no acórdão, motivo pelo qual não há de se falar em aplicação de multa ou qualquer sanção ao recorrente.

22. Com efeito, embora os recursos recebidos pelo Município tenham sido aplicados em desconformidade com o objeto do convênio, eles mantiveram sua destinação primordial a finalidades públicas, tendo sua aplicação revertida em benefício exclusivo do próprio Município de Maravilhas e do interesse público.

23. Noutros termos, a verba pública foi integralmente utilizada em despesas públicas, sendo que a mera transposição de recursos entre contas bancárias distintas, todas de titularidade do próprio Município de Maravilhas, para cobrir déficits momentâneos, não constitui qualquer decréscimo patrimonial para o ente municipal.



OLIVEIRA FILHO ADVOGADOS

Av. Afonso Pena, 4121 - 6º andar
30130-008 - Belo Horizonte - MG
(31)3263 2100 Fax: (31)3263 2101
e-mail: ofadv@oliveirafilho.com.br



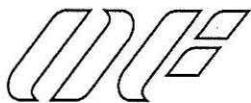
24. Como é evidente, as despesas honradas com os recursos da conta do convênio eram devidas e deveriam, de qualquer forma, ser objeto de pagamento com recursos públicos. Nesse contexto, bastaria ao Município, em momento posterior, promover compensação de valores, creditando na conta do convênio o saldo positivo, gerado pelos ingressos que deixaram de ser utilizados para honrar as despesas já pagas com os recursos do convênio.

25. Trata-se de questão óbvia: sendo dinheiro bem fungível, a utilização de recursos de uma conta específica, para pagamento de outras despesas, resulta em saldo positivo na conta de destino, sendo que ingressos posteriores podem e devem ser utilizados para compensar os valores relativos ao convênio.

26. Ora, se um débito passou a existir para o ente municipal, outros deixaram de existir, já que despesas foram quitadas com os recursos, donde se concluiu que mera compensação, no âmbito das finanças internas do próprio Município, seria o instrumento hábil para a fiel execução do convênio.

27. Ademais, o acórdão recorrido ignora por completo as graves circunstâncias que levaram o recorrente, em um ato de desespero, a utilizar recursos da conta do convênio para honrar outras despesas do Município.

28. No caso, a utilização dos recursos do convênio, no ano de 2012, decorreu de verdadeira calamidade financeira enfrentada pelo Município de Maravilhas na ocasião, e que obrigou o gestor, para evitar danos ainda maiores, a adotar tal conduta. À época, o ente municipal enfrentava grave crise financeira, resultante não apenas de frustração de expectativas de arrecadação e redução de repasses do Fundo de Participação dos Municípios, mas, especialmente, pelo fato de que as já minguadas receitas públicas foram objeto de sucessivos bloqueios e sequestros judiciais, tanto por parte do TJMG, para pagamento de precatórios de valores expressivos, como por parte de magistrados locais, para honrar pagamento de diversos requisitórios de pequeno valor.



OLIVEIRA FILHO ADVOGADOS

Av. Afonso Pena, 4121 - 6º andar
30130-008 - Belo Horizonte - MG
(31)3263 2100 Fax: (31)3263 2101
e-mail: ofadv@oliveirafilho.com.br



29. Em razão disso, e apenas pela absoluta ausência de disponibilidade de recursos financeiros para quitar despesas essenciais e inadiáveis, foram utilizados os recursos então disponíveis, da conta do convênio, tendo sido os mesmos dirigidos para pagar a folha de salários dos servidores e compra de equipamento público.

30. **A situação de calamidade financeira do Município no ano de 2012 foi reconhecida pelo TJMG** no julgamento do processo n.º 1.0514.13.003687-4/001. O TJMG examinou ação de improbidade administrativa que tinha como objeto irregularidades na aplicação das verbas do Convênio n.º 190/2012.

31. Segundo o julgado em referência:

“Demonstrada e confessada, portanto, a aplicação irregular da verba pública repassada em razão do Convênio n.º 190/2012, bem como a consciência do agente a respeito de sua destinação ilícita e a dívida contraída pelo erário municipal, que deverá se valer de outros recursos para ressarcir o Estado de Minas Gerais, seria o caso de se confirmar a sentença e primeiro grau.”

Todavia, o recorrente invoca, em seu inconformismo, causa excludente de sua culpabilidade, qual seja, a inexigibilidade de conduta diversa, haja vista que a destinação do repasse para finalidade diversa da pactuada somente teria ocorrido em razão de contingências financeiras que assolaram a municipalidade no final de seu segundo mandato.”

32. Na oportunidade, o TJMG assentou que:

“os depoimentos das testemunhas arroladas pela defesa - Jairo de Castro Duarte e Walter Duarte dos Santos -, que trabalhavam à época dos fatos na prefeitura, permitem entrever que a municipalidade, em razão de bloqueios judiciais em suas contas, vinha encontrando



OLIVEIRA FILHO ADVOGADOS

Av. Afonso Pena, 4121 - 6º andar
30130-008 - Belo Horizonte - MG
(31)3263 2100 Fax: (31)3263 2101
e-mail: ofadv@oliveirafilho.com.br



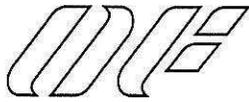
dificuldades para o pagamento de seus servidores e prestadores de serviços, confira-se:

(...) que o depoente era servidor efetivo do município no ano de 2012, no cargo de contador; que NO ANO DE 2012 houve vários bloqueios judiciais das contas do município; que o pagamento das despesas do município não sofreu atraso porque o prefeito utilizou recursos dos convênios (...); que tem certeza de que o réu utilizou recursos destinados à execução do convênio para o pagamento de servidores; que as transferências em questão eram dele (do réu) com a tesoureira. (Termo de depoimento da testemunha Jairo de Castro Duarte, à f. 366).

(...) que o depoente trabalhava no setor de convênios da Prefeitura de Maravilhas e participava da comissão de licitação no ano de 2012; (...) que foi determinado pelo Tribunal de Justiça o bloqueio de repasse de verbas ao município no ano de 2012; que, em razão disso, o pagamento dos servidores sofreu atrasos, bem como das demais faturas endereçadas ao município (...); que ouviu dizer que o dinheiro do convênio foi utilizado para pagar servidores; que esse comentário era recorrente no município (...)". (Termo de depoimento da testemunha Walter Duarte dos Santos, à f. 367).

Da análise do acervo probatório dos autos, verifica-se que a utilização da verba vinculada ao objeto do Convênio nº 190/2012, que consistia na construção de uma quadra poliesportiva, para fins de pagamento do funcionalismo municipal e de contas de energia em atraso, embora tenha violado a legalidade estrita, buscou, em verdade, resguardar a

2



OLIVEIRA FILHO ADVOGADOS

Av. Afonso Pena, 4121 - 6º andar
30130-008 - Belo Horizonte - MG
(31)3263 2100 Fax: (31)3263 2101
e-mail: ofadv@oliveirafilho.com.br



continuidade dos serviços públicos e a dignidade dos próprios servidores em um cenário de dificuldades financeiras.

Nesse contexto, na medida em que a não construção da quadra poliesportiva revelou-se um mal menor do que a paralisação da máquina administrativa e o atraso no pagamento de verbas de natureza alimentar, a escolha do administrador, porquanto condizente com o interesse público e o princípio da razoabilidade, não só ilide a tese de que o ex-prefeito tenha deixado de cumprir a finalidade do convênio por mero capricho ou absoluto descaso para com a coisa pública, como evidencia a proibidade de sua conduta e, por conseguinte, conduz à inexorável improcedência dos pedidos iniciais.”

33. Por sua vez, a conclusão apresentada o julgado acima se aplica como uma luva ao presente caso, em especial porque, no presente caso, a própria Turma Julgadora reconheceu que os recursos, objeto do convênio, não foram utilizados para “para satisfazer aos fins pessoais do ex-prefeito, nem para se enriquecer ilicitamente”.

34. Com efeito, em razão da grave crise financeira vivida pelo Município de Maravilhas em 2012, as verbas recebidas no âmbito do convênio n.º 175/2012 foram aplicadas no pagamento dos servidos públicos, garantindo a continuidade dos serviços públicos e evitando caos ainda maior no Município.

35. Portanto, infere-se dos autos que os atos questionados – inexecução da obra objeto do convênio – não decorreu de má-gestão de recursos do recorrente, mas, sim, de medida excepcional, resultante de dificuldades financeiras e incontornáveis, vivenciadas nas finanças do Município de Maravilhas.

36. Priorizou-se, e apenas em decorrência das excepcionais circunstâncias, o dispêndio dos recursos do convênio para satisfação de despesas primordiais, objetivando tão somente evitar danos imensuráveis à população,



OLIVEIRA FILHO ADVOGADOS

Av. Afonso Pena, 4121 - 6º andar
30130-008 - Belo Horizonte - MG
(31)3263 2100 Fax: (31)3263 2101
e-mail: ofadv@oliveirafilho.com.br



resultantes de eventual corte de energia de escolas, hospitais e prédios públicos, ou da paralisação de atividades pelo inadimplemento de salários.

37. Em um cenário de absoluta escassez de recursos, não se poderia exigir do gestor conduta diversa, sob pena de perpetração de mal muito maior, resultante da paralisação de serviços públicos, ou do não pagamento de verbas alimentares devidas aos servidores.

38. Deveras, não há escolha legal ou razoável entre, (I) asfaltar uma rua, e (II) garantir a continuidade de serviços públicos aos cidadãos e prover o sustento de servidores e suas famílias pelo trabalho prestado ao Município e à comunidade.

39. A qualquer gestor público, comprometido com o interesse público, e com seus altos deveres e responsabilidades inerentes ao cargo, somente restaria optar pela utilização dos recursos, muito embora de repasse de convênios, para finalidades que originalmente não se destinavam.

40. Em tal situação de excepcionalidade, descabe, respeitosamente, se apegar a literalidade de cláusulas contratuais escritas em termos de convênio, exigindo seu cumprimento, a ferro e a fogo, de forma alienada, sem compreender o cenário então vivenciado no Município de Maravilhas. Não cabe, pelas circunstâncias, dizer que cabia ao gestor reformular a praça de eventos, ainda que o céu viesse abaixo e a população fosse privada de saúde e educação.

41. Para além das cláusulas contratuais do convênio, incidia, na espécie, outras regras e princípios jurídicos de maior relevância e estatura, tal como o princípio da continuidade do serviço público, o direito à saúde, o direito à educação e direito ao salário.

42. Nesse contexto, a **inexigibilidade de conduta diversa por parte do Apelante** afasta sua responsabilização pela inexecução do convênio em referência. Como dito acima, pela gravidade da situação vivenciada nas finanças do Município de



OLIVEIRA FILHO ADVOGADOS

Av. Afonso Pena, 4121 - 6º andar
30130-008 - Belo Horizonte - MG
(31)3263 2100 Fax: (31)3263 2101
e-mail: ofadv@oliveirafilho.com.br



Maravilhas, o recorrente, ao invés de descumprir preceitos e princípios da Administração Pública, cuidou de salvuardá-los, embora, com isso, possa, em uma visão formalista, ter contrariado preceitos formais do convênio.

43. Assim, é o caso de reformar o acórdão para afastar a condenação do ora recorrente ao pagamento de multa, pois inexistente, em que pese as contas do convênio terem sido reprovadas, inexistente qualquer conduta reprovável ou ilícita imputável ao recorrente.

III. c) Inocorrência de violação, imputável ao recorrente, às regras do convênio

44. Com o devido respeito ao acórdão, eventuais vícios na execução do convênio não podem ser imputados ao ora recorrente.

45. Com efeito, de acordo com a cláusula sexta, o convênio em referência tinha vigência de 730 dias, a contar de sua publicação.

CLÁUSULA SEXTA – Vigência.

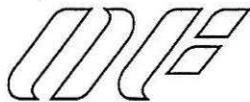
Este instrumento vigorará por 730 dias, a contar da data de sua publicação, computando-se neste prazo o previsto para execução do objeto, constante do Plano de Trabalho.

46. Nesse contexto, considerando que o convênio n.º 175/2012 foi publicado no D.O.E. do dia 07.07.2012, o termo da vigência do convênio era o dia 07.07.2014.

47. Vale dizer, o convênio vigorou até período em que o recorrente já não era prefeito do Município de Maravilhas.

48. Com o devido respeito, o mandato eletivo do recorrente se encerrou no dia 31.12.2012.

49. Contudo, o convênio vigiu por mais 19 meses, já na gestão de



OLIVEIRA FILHO ADVOGADOS

Av. Afonso Pena, 4121 - 6º andar
30130-008 - Belo Horizonte - MG
(31)3263 2100 Fax: (31)3263 2101
e-mail: ofadv@oliveirafilho.com.br



outro alcaide, que não deu prosseguimento às obras objeto do convênio, a despeito de ter plena consciência e conhecimento de seu objeto, conforme comprovam ofícios encaminhados ao ente convenente, solicitando prorrogação do prazo de vigência. *Verbis*:

Ofício nº 110/2014

Maravilhas, 05 de maio de 2014.

Senhor Secretário,

Com meus cordiais cumprimentos, referindo-me ao Convênio nº 175/2012 firmado entre a SEGOV e a Prefeitura Municipal de Maravilhas, venho solicitar de V.Ex.ª, prorrogação do prazo de vigência do referido convênio cujo objeto é a pavimentação de vias nos povoados de Chácara e Calita, neste município.

Justifico minha solicitação, explicando-lhe que as obras não foram iniciadas devido às inconsistências encontradas no processo licitatório realizado na gestão anterior, que estão sendo denunciadas pelo setor jurídico desta Prefeitura (documentação anexa). Além disso, parte dos recursos foi desviada da conta (R\$82.000,00). Outro problema é que o convênio previa somente a aquisição dos materiais e a execução da obra seria feita pela Prefeitura. Ocorre que a Prefeitura não dispõe, no momento, de recursos para a execução da obra e nem para devolver à conta do convênio o valor desviado. Isso porque, além dos problemas acima citados, herdou uma enorme dívida da gestão anterior (quase 11 milhões de reais).

Para que possamos dar prosseguimento às obras de acordo com as normas legais, será necessária a realização de um novo Processo Licitatório, por isso a solicitação de prorrogação de vigência por mais 365 dias.

Encaminho, em anexo, documentação comprobatória do desvio dos recursos (extrato). Explico-lhe, ainda, que não será possível encaminhar o laudo técnico da obra e as fotos do estágio atual porque as obras não foram iniciadas, nem o comprovante de depósito da contrapartida porque o mesmo não foi feito.

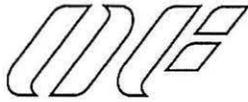
Na certeza de sua atenção, apresento-lhe meus protestos de estima e consideração e coloco-me à disposição para o que for necessário.

Atenciosamente,

Marcelo Maciel de Castro,
Prefeito.



50. Nesse sentido, com o devido respeito ao acórdão, a inexecução do convênio em questão não pode ser imputada ao recorrente. Cabia ao gestor eleito em



OLIVEIRA FILHO ADVOGADOS

Av. Afonso Pena, 4121 - 6º andar
30130-008 - Belo Horizonte - MG
(31)3263 2100 Fax: (31)3263 2101
e-mail: ofadv@oliveirafilho.com.br



2012 dar o devido prosseguimento nas obras.

51. Ou seja, o gestor que tomou posse em 01.01.2013 não executou o objeto convênio ou tomou nenhuma providência nesse sentido, não obstante o convênio vigorar até o dia 07.07/2014, mais de 19 meses após o término do mandato eletivo do recorrente.

52. Assim, a responsabilidade pela inexecução ou irregularidades no convênio n.º 175/2012 é do gestor eleito e empossado em 2013, o Sr. Marcelo Maciel de Castro, que é quem deveria ter dado prosseguimento as obras.

53. Cumpre ressaltar, demais disso, que inexistente prova nos autos de que o recorrente tenha dado causa às irregularidades apontadas no acórdão.

54. Deveras, a inexecução do objeto do convênio não pode ser imputada ao recorrente, que, como dito, não era mais o gestor municipal quando do término do convênio.

IV – Dos pedidos

55. Ante o exposto, requer a reforma do acórdão e o decote das sanções aplicadas.

Pede deferimento.

Belo Horizonte, 22 de agosto de 2019.

JOÃO BATISTA DE OLIVEIRA FILHO
OAB/MG 20.180

BERNARDO PESSOA DE OLIVEIRA
OAB/MG 155.123



TERMO DE APENSAMENTO

Processo nº 1084216

Em 06/12/2019, nesta Coordenadoria de Protocolo e Triagem, estes autos foram apensados ao processo nº **987408**, em cumprimento ao disposto no art. 327 do Regimento Interno.

Ronan Costa
Mat. 150.381
TCEMG



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Protocolo



TERMO DE DISTRIBUIÇÃO

Processo nº.: 1084216
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Relator: CONS. DURVAL ANGELO
Competência: PLENO
Motivo: DISTRIBUIÇÃO AO RELATOR
Data/Hora: 06/12/2019 11:04:44



Processo n. 1084216

Data: 06/12/2019

CERTIDÃO RECURSAL

(art. 328 da Resolução 12/2008)

Certifico que, considerando a decisão exarada nos autos de n. **987408**, em 08/10/2019, disponibilizada no Diário Oficial de Contas – DOC do dia 08/11/2019, a contagem do prazo recursal iniciou-se em 12/11/2019. Certifico, finalmente, que, em 03/12/2019, deu entrada nesta Eg. Corte petição protocolizada sob o n. 6432510/2019, autuada como **Recurso Ordinário n. 1084216**, e que o presente pedido não é renovação de anterior.

Conclusos.

Edna Cristina Ribeiro
Diretora



Processo nº: 1.084.216
Natureza: Recurso Ordinário
Referência: Tomada de Contas Especial (TCE) nº 987.408
Procedência da TCE: Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais
Recorrente: Graciliano Garcia Capanema, ex-Prefeito Municipal de Maravilhas.

À 1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado

Considerando a petição inicial às fls. 1 a 14, a certidão recursal à fl. 17 e a deliberação proferida pelo Pleno nos autos de nº 1.015.684, sessão de 13/3/2019, a respeito da contagem em dias úteis dos prazos recursais nos processos em tramitação neste Tribunal, conheço do Recurso Ordinário, por ser próprio e tempestivo e por ter sido interposto por parte com legitimidade para tanto, motivo pelo qual encaminho os autos a essa Coordenadoria para análise das razões do recorrente no prazo de 15 dias.

Em seguida, os autos deverão ser enviados ao Ministério Público junto ao Tribunal, para que, em igual prazo, se manifeste e devolva os autos a este Relator, nos termos do art. 336, *caput* e parágrafo único, da Resolução nº 12/2008 deste Tribunal.

Belo Horizonte, 9 de dezembro de 2019.


Conselheiro Durval Ângelo
Relator

(documento com assinatura digital)



ANÁLISE INICIAL DE RECURSO

Processo nº: 1084216

Natureza: RECURSO ORDINÁRIO

Relator do Recurso: CONSELHEIRO DURVAL ANGELO

Data da Autuação: 06/12/2019

Processo Piloto nº: 987408

Natureza: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Relator: CONSELHEIRO SUBST. LICURGO MOURÃO

1 - INFORMAÇÕES GERAIS

Nome do Recorrente: GRACILIANO GARCIA CAPANEMA

Qualificação: Ex-Prefeito de Maravilhas

Decisões recorridas:

Número do processo	987408
Data da Sessão	08/10/2019
Natureza	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
Relator	CONSELHEIRO SUBST. LICURGO MOURÃO

Descrição/Ementa:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO. MUNICÍPIO. CONVÊNIO. OBJETO. PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA DE LOGRADOUROS PÚBLICOS. PRELIMINAR DE SOBRESTAMENTO. REJEITADA. MÉRITO. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS PARA QUITAÇÃO DE FOLHA DE PAGAMENTO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. PRÁTICA DE ATO ILEGAL, ILEGÍTIMO E ANTIECONÔMICO. DANO AO ERÁRIO ESTADUAL CONFIGURADO. CONTAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DE MULTA AO GESTOR RESPONSÁVEL PELO DESVIO DE FINALIDADE. RESSARCIMENTO DO DANO SOB RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO MUNICÍPIO.

1. A prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico, consubstanciado na inexecução do convênio em razão do desvio dos recursos recebidos para utilização em fim diverso do objeto pactuado, mas de interesse do ente municipal, autoriza o julgamento das respectivas contas como irregulares, bem como a aplicação de multa ao gestor responsável, com fundamento no art. 48, inciso III, alíneas b, c, c/c o art. 85, inciso I, ambos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 (Lei Orgânica).
2. Cabe exclusivamente ao ente municipal que se beneficiou de recursos públicos repassados mediante



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFE - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DO
ESTADO



convênio ressarcir ao erário estadual, se comprovada a sua utilização para a quitação de obrigação de interesse público (pagamento de pessoal), sem que tenha havido enriquecimento ilícito por parte do agente político.

2 - ANÁLISE

Introdução

Trata-se de Recurso Ordinário interposto por Graciliano Garcia Capanema, ex-prefeito do Município de Maravilhas, contra o acórdão exarado na Tomada de Contas Especial nº 987.408, relatado pelo Conselheiro Licurgo Mourão na sessão de 8 de outubro de 2019 da 1ª Câmara deste Tribunal de Contas.

O processo originário cuidou de Tomada de Contas Especial promovida pela Secretaria de Estado de Governo – SEGOV em face do recorrente. O fato ensejador da instauração foi a falta de comprovação da aplicação dos recursos repassados pela Secretaria ao município por meio do Convênio SEGOV nº 175/2012, que tinha por objeto a pavimentação asfáltica de diversas ruas das comunidades de Chácara e Catita de Baixo, no município de Maravilhas.

O acórdão impugnado considerou irregulares as contas do convênio, por entender que restou demonstrado que os recursos repassados pela secretaria, no valor de R\$ 100.000,00, foram utilizados para custear outras despesas do município, isto é, para o pagamento de pessoal, em desvio de finalidade. Em razão disso, cominou multa ao ex-gestor, Sr. Graciliano Garcia Capanema, no valor de R\$ 10.000,00, em razão das irregularidades apontadas, e determinou o ressarcimento ao erário estadual da integralidade do valor repassado, atribuindo tal responsabilidade ao Município de Maravilhas, por ter sido a municipalidade beneficiada com a aplicação irregular dos recursos.

No dia 3 de dezembro de 2019, o Sr. Graciliano Garcia Capanema, inconformado com a decisão, interpôs o presente recurso, que foi distribuído à relatoria do Conselheiro Durval Ângelo (fl. 16). Após juízo de admissibilidade (fl. 18), foram os autos encaminhados a esta coordenadoria para análise das razões do recorrente no prazo de 15 dias.

2.1 Objeto do recurso:

Exclusão da responsabilidade, pela inexistência de violação imputável ao recorrente

2.1.1 Fatos e fundamentos apresentados pelo(s) recorrente(s):

Alegou o Sr. Graciliano Garcia Capanema que a inexecução do Convênio nº 175/2012 não lhe pode ser imputada, uma vez que o convênio teve vigência até 6 de junho de 2014, ao passo que seu mandato se encerrara no final de 2012.

Diante disso, apontou que “a responsabilidade pela inexecução ou irregularidades no convênio nº 175/2012 é do gestor eleito e empossado em 2013, o Sr. Marcelo Maciel de Castro, que é quem deveria ter dado prosseguimento às obras” (fl. 14). Com base nisso, pugna pela reforma do acórdão, uma vez que “a inexecução do objeto do convênio não pode ser imputada ao recorrente, que, como dito, não era mais o gestor municipal quando do término do convênio” (fl. 14).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFE - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DO
ESTADO



2.1.2 Documentos apresentados pelo(s) recorrente(s):

Nenhum.

2.1.3 Análise:

Extrai-se dos autos da TCE que o Convênio nº 175/2012, firmado entre a SEGOV e o Município de Maravilhas no dia 6 de junho de 2012, teria vigência de 730 dias (fl. 73 da TCE), encerrando-se em 6 de junho de 2014.

Importante ressaltar que, no dia 5 de abril de 2014, através do Ofício nº 110/2014 (fl. 102 da TCE), o Sr. Marcelo Maciel de Castro, que assumiu a gestão do município a partir de 1 de janeiro de 2013, solicitou a prorrogação do prazo de vigência do convênio, informando que “as obras não foram iniciadas devido às inconsistências encontradas no processo licitatório realizado na gestão anterior”, e ainda que “parte dos recursos foi desviada da conta”. Tal prorrogação, contudo, foi indeferida pela SEGOV, através do Ofício nº 572/2014, de 20 de agosto de 2014 (fl. 134 da TCE), que determinou ainda o encaminhamento da respectiva prestação de contas.

Diante da recusa da SEGOV, o Sr. Marcelo Maciel de Castro, por meio do Ofício nº 297/2014, de 1 de setembro de 2014, (fl. 140 da TCE), encaminhou à secretaria a prestação de contas do Convênio nº 175/2012, na qual juntou documentos e informou o ajuizamento de Ação Civil Pública por prática de ato de improbidade administrativa. Após análise da documentação, a SEGOV encaminhou à prefeitura o Ofício nº 992/2015, de 20 de maio de 2015 (fl. 214 da TCE), comunicando haver irregularidades na prestação de contas apresentada.

O Sr. Marcelo Maciel de Castro apresentou justificativas por meio do Ofício nº 125/2015 (fls. 217-219 da TCE), no qual informou que “infelizmente não tem o município de Maravilhas como prestar contas do convênio uma vez que a obra não foi integralmente executada e nem devolver os recursos recebidos da Secretaria de Estado de Governo, tendo em vista que não se encontram na conta do convênio” (fl. 217).

Em 14 de dezembro de 2015, por meio da Resolução nº 483/2015 (fl. 329 da TCE), a SEGOV instaurou a Tomada de Contas Especial nº 025/2015, a qual, após encerramento da fase interna, que concluiu pela existência de dano ao erário estadual no valor de R\$ 100.000,00, imputável ao Sr. Graciliano Garcia Capanema, foi autuada nesta Corte de Contas no dia 21 de setembro de 2016 (fl. 398 da TCE).

Face a esse contexto, o Sr. Graciliano Garcia Capanema alega, em sede de recurso, ser indevido imputar-lhe responsabilidade pela inexecução do objeto do Convênio nº 175/2012, uma vez que a vigência do convênio se esgotara em junho de 2014, isto é, 19 meses após ter ele deixado o cargo de prefeito municipal, já na gestão do Sr. Marcelo Maciel de Castro, a quem competiria concluir a execução do objeto do convênio.

Pois bem. No entender desta coordenadoria, não assiste razão ao recorrente quando alega a “inocorrência de violação, imputável ao recorrente, às regras do convênio” (fl. 12). Isso porque, embora com efeito a obrigação de prestar contas apenas tenha surgido já na gestão do Sr. Marcelo Maciel de Castro, seu sucessor, a análise dos autos demonstra que as irregularidades que inviabilizaram o cumprimento do objeto do convênio ocorreram ainda na gestão do recorrente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFE - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DO
ESTADO



Conforme se verifica da leitura do extrato bancário de fl. 162 da TCE, no dia 1 de janeiro de 2013, quando o Sr. Marcelo Maciel de Castro assumiu a gestão do Município de Maravilhas, o saldo da conta específica do Convênio (Agência 0137, Conta Corrente 334-9, CEF – fl. 13 da TCE) era de apenas R\$ 54,14, inviabilizando que o gestor executasse a obra objeto do convênio. Desse modo, não houve nenhuma movimentação na conta específica até o final de sua vigência (fls. 162-180 da TCE).

Ainda, a declaração acostada à fl. 346 da TCE, de lavra da tesoureira do Município, Sra. Dinalva Capanema Maciel, demonstra que todos os gastos ocorreram no ano de 2012, registrando ainda que “toda movimentação bancária se deu única e exclusivamente por ordem do ex-prefeito Graciliano Garcia Capanema”. Assim, verifica-se a inexistência de qualquer ato de gestão imputável ao Sr. Marcelo Maciel de Castro no que tange aos recursos transferidos através do Convênio nº 175/2012.

Não obstante o encerramento da vigência do convênio e, conseqüentemente, o surgimento da obrigação prestar contas, tenham ocorrido apenas na gestão do prefeito sucessor, no entender desta unidade técnica, mostra-se inviável responsabilizá-lo pelo uso irregular das verbas do Convênio nº 175/2012, haja vista ter sido demonstrado nos autos, inclusive com confissão do Sr. Graciliano Garcia Capanema (fl. 415 da TCE), que os recursos foram utilizados integralmente ainda durante a gestão do recorrente.

Anote-se que o prefeito sucessor, além de ter encaminhado à SEGOV a prestação de contas de fls. 140-206 da TCE, tomara ainda diversas medidas contra o ex-gestor na tentativa de ressarcir ao erário do Município de Maravilhas as verbas do convênio que foram irregularmente aplicadas durante a gestão do recorrente. Dentre tais medidas, cite-se o ajuizamento de Ação Civil Pública (fls. 109-131 da TCE), além do encaminhamento de representações perante o Ministério Público (fls. 249-252 e 253-256 da TCE).

Diante disso, aplica-se ao presente caso o entendimento do Tribunal de Contas da União, consubstanciado na Súmula nº 230 da Corte Federal, que assim estabelece:

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 corresponsabilidade.

Constata-se que o Sr. Marcelo Maciel de Castro atendeu à determinação da súmula, uma vez que, ante a impossibilidade de prestar contas (uma vez que o objeto do convênio não fora executado), adotara diversas medidas legais em face do ex-gestor visando ao resguardo do erário municipal. Por essa razão, mostra-se inadequado imputar-lhe responsabilidade pelas irregularidades na prestação de contas, bem como pela inexecução do objeto do convênio.

Esta Corte de Contas possui o mesmo entendimento do Tribunal de Contas da União. Isso é evidente da leitura do acórdão proferido recentemente no julgamento da Tomada de Contas Especial nº 859.082, de relatoria do Conselheiro Adonias Monteiro, na sessão de 4 de junho de 2019 da 1ª Câmara. Transcreve-se abaixo excerto do julgado (grifos nossos):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFE - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DO
ESTADO



Do exame dos documentos acostados aos autos, em que pese o atraso e a deficiência na prestação de contas do referido convênio, verifiquei que o Sr. Roberto Antunes de Paiva **não geriu efetivamente os recursos repassados, uma vez que tais documentos comprovam que as movimentações na conta vinculada ao convênio e os pagamentos ocorreram durante o mandato anterior, no ano de 2008.** Ademais, demonstrou que adotou medidas legais cabíveis ao resguardo do patrimônio público, tal como o ajuizamento de ação civil pública em face do ex-Prefeito Darcy Pereira Terra, nos termos da Súmula n. 230 do Tribunal de Contas da União – TCU.

(...)

Diante do exposto, a partir do exame dos documentos acostados aos autos e das circunstâncias expostas no caso concreto, em que pese a deficiência na prestação de contas do referido convênio, considero inviável a aplicação de sanção ao mencionado gestor por omissão no dever de prestar contas.

Veja-se também excerto do voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, que também relata o presente recurso, ao relatar a Tomada de Contas Especial nº 800.771, na sessão de 16 de maio de 2019 da 2ª Câmara:

Sobre a responsabilização do sucessor, Senhor Luiz Carneiro de Abreu Junior, signatário do termo aditivo, nota-se que este gestor ajuizou a Ação Civil Pública nº 0512.07.046344-7 contra o ex-prefeito a construtora contratada para a execução da obra objeto do convênio (fls. 122/141), já que, segundo alegou, a negligência da empresa e de seu antecessor inviabilizaram a possibilidade de se prestar as contas.

Diante disso, entende-se que tal medida é suficiente para se afastar a responsabilização do gestor sucessor nos termos da Súmula nº 230 do Tribunal de Contas da União.

Diante do exposto, considerando, portanto, a inocorrência de ato de gestão imputável ao Sr. Marcelo Maciel de Castro em relação ao Convênio nº 175/2012, bem como o fato de ter ele tomado medidas contra o ex-gestor, a exemplo de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, e ainda o entendimento do Tribunal de Contas da União (Súmula nº 230 do TCU) e desta Corte de Contas, entende esta coordenadoria pela impossibilidade de se atribuir responsabilidade ao prefeito sucessor pelas irregularidades objeto do processo em análise, motivo pelo qual propõe a rejeição das razões recursais.

2.1.4 Conclusão: a Unidade Técnica não está de acordo com as razões apresentadas pelo recorrente.

2.2 Objeto do recurso:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFE - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DO
ESTADO



Exclusão da condenação de ressarcir o erário, face à inoccorrência de dano

2.2.1 Fatos e fundamentos apresentados pelo(s) recorrente(s):

O recorrente colaciona três motivos pelos quais entende ser indevida a condenação em ressarcimento ao erário aplicada no acórdão recorrido.

Primeiramente, alega ele que a condenação viola o princípio do *non bis in idem*, pelo qual não se pune duas vezes um indivíduo pelo mesmo fato. Aduz que está sendo demandado, em razão dos mesmos fatos, em três procedimentos distintos, quais sejam: a presente tomada de contas especial, a Ação Civil Pública nº 0017732-79.2014.8.13.0514, proposta pelo município, e a Execução Fiscal nº 0035059-32.2017.8.13.0514, proposta pelo Estado de Minas Gerais (fl. 4).

Argumenta, diante disso, que, “o recorrente está sendo demandado e instado a ressarcir os valores recebidos pelo Município de Maravilhas (...) em três vias distintas. Tal situação, por sua vez, configura evidente *bis in idem*, vedado no ordenamento brasileiro”, motivo pelo qual entende que “é de se reformar o acórdão para afastar a condenação do recorrente à obrigação de ressarcir os valores recebidos pelo Município de Maravilhas no âmbito do convênio em referência” (fl. 5).

Ademais, interpreta ser incabível a condenação em ressarcimento ao erário dos valores transferidos uma vez que sua conduta, de utilizar os recursos do convênio em fins outros, estaria amparada pela inexigibilidade de conduta diversa. Nos seguintes termos argumenta:

27. Ademais, o acórdão recorrido ignora por completo as graves circunstâncias que levaram o recorrente, em um ato de desespero, a utilizar recursos da conta do convênio para honrar outras despesas do Município.

28. No caso, a utilização dos recursos do convênio, no ano de 2012, decorreu de verdadeira calamidade financeira enfrentada pelo Município de Maravilhas na ocasião, e que obrigou o gestor, para evitar danos ainda maiores, a adotar tal conduta. À época, o ente municipal enfrentava grave crise financeira, resultante não apenas de frustração de expectativas de arrecadação e redução de repasses do Fundo de Participação dos Municípios, mas, especialmente, pelo fato de que as já míngua das receitas públicas foram objeto de sucessivos bloqueios e sequestros judiciais, tanto por parte do TJMG, para pagamento de precatórios de valores expressivos, como por parte de magistrados locais, para honrar pagamento de diversos requisitórios de pequeno valor.

29. Em razão disso, e apenas pela absoluta ausência de disponibilidade de recursos financeiros para quitar despesas essenciais e inadiáveis, foram utilizados os recursos então disponíveis, da conta do convênio, tendo sido os mesmos dirigidos para pagar a folha de salários dos servidores e compra de equipamento público. (fls. 7-8)

(...)

35. Portanto, infere-se dos autos que os atos questionados – inexecução da obra objeto do convênio – não decorreu de má-gestão de recursos do recorrente, mas sim de medida excepcional, resultante de dificuldades financeiras e incontornáveis, vivenciadas nas finanças do Município de Maravilhas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFE - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DO
ESTADO



36. Priorizou-se, e apenas em decorrência das excepcionais circunstâncias, o dispêndio dos recursos do convênio para satisfação de despesas primordiais, objetivando tão somente evitar danos inmensuráveis à população, resultantes de eventual corte de energia de escolas, hospitais e prédios públicos, ou da paralisação de atividades pelo inadimplemento de salários.

37. Em um cenário de absoluta escassez de recursos, não se poderia exigir do gestor conduta diversa, sob pena de perpetração de mal muito maior, resultante da paralisação de serviços públicos, ou do não pagamento de verbas alimentares devidas aos servidores. (fls. 10-11)

Por fim, argumenta que inexistiu dano ao erário, uma vez que as verbas foram revertidas em favor do Município de Maravilhas, de modo que “mantiveram sua destinação primordial a finalidades públicas”, ressaltando ainda que “a mera transposição de recursos entre contas bancárias distintas, todas de titularidade do próprio Município de Maravilhas, para cobrir déficits momentâneos, não constitui qualquer decréscimo patrimonial para o ente municipal” (fl. 6).

Alegou que “tal circunstância afasta, inegavelmente, a reprovabilidade da irregularidade apontada no acórdão, motivo pelo qual não há de se falar em aplicação de multa ou qualquer sanção ao recorrente” (fl. 6).

Diante dessas razões, pugna pela reforma do acórdão recorrido, a fim de que seja excluída sua condenação em ressarcir ao erário público os valores recebidos a título do Convênio nº 175/2012, bem como afastada a sanção pecuniária a ele imputada.

2.2.2 Documentos apresentados pelo(s) recorrente(s):

Nenhum.

2.2.3 Análise:

O acórdão recorrido foi nestes termos redigido (fls. 493-493v, grifos nossos):

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 utilização 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. (fls. 493-493v)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFE - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DO
ESTADO



Como se constata da leitura do acórdão, o recorrente **não fora condenado a restituir o erário estadual**. Tal responsabilidade fora integralmente imputada ao Município de Maravilhas, tendo em vista ter sido a municipalidade beneficiada pela aplicação irregular dos recursos. Ao Sr. Graciliano Garcia Capanema fora apenas aplicada multa, no valor de R\$ 10.000,00, em razão da irregularidade das contas e pelo desvio de finalidade na aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio nº 175/2012.

Diante disso, parte significativa das alegações apresentadas pelo recorrente, que argumentou não lhe ser imputável o dano ao erário estadual, se mostram totalmente impertinentes ao caso concreto. Por este motivo, esta unidade técnica apreciará as razões de recurso apresentadas limitando-se à análise da possibilidade de se deixar de aplicar multa ao recorrente, tendo em vista ter sido esta a única condenação imputada a ele.

a) Vedação ao princípio do *non bis in idem*

Entendeu o recorrente que a existência de duas ações judiciais de objeto idêntico aos dos presentes autos inviabiliza a sua condenação em ressarcimento ao erário. Alega, como dito, que fora sujeito à mesma sanção três vezes, resultando em evidente *bis in idem*.

Não assiste razão ao recorrente.

É entendimento pacificado neste Tribunal que a atividade fiscalizatória desta Corte de Contas não se confunde com a atuação judicial, uma vez que em nosso sistema pátrio vigora a independência entre as instâncias administrativa, civil e penal, de modo que o exercício de uma não vincula tampouco obsta o de outra.

Nesse sentido, veja-se o decidido na Tomada de Contas Especial nº 912.061, relatada pelo Conselheiro Wanderley Ávila na sessão de 12 de junho de 2016 da 2ª Câmara, na qual o próprio recorrente, Sr. Graciliano Garcia Capanema, figurou como responsável por condutas praticamente idênticas às analisadas nos presentes autos. Tendo o Sr. Graciliano, em sua defesa, alegado a ocorrência de *bis in idem*, assim entendeu esta Corte:

Ressalto, inicialmente, que não cabe razão ao Sr. Graciliano Garcia Capanema, ex-Prefeito do Município de Maravilhas e signatário do Convênio n. 190/2012, ao aduzir que a existência de processos em trâmite junto ao egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais, com objetos idênticos aos da presente Tomada de Contas Especial, configuraria constrangimento ilegal ao Defendente.

Isso porque, no sistema pátrio, verifica-se total independência entre as instâncias administrativa, civil e penal.

Ademais, esta Corte de Contas atua por competência decorrente de mandamento constitucional, e sua atuação não se confunde com a de outras instâncias.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFE - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DO
ESTADO



Assim, a existência de ações judiciais ainda em curso, conforme informações de andamento judicial anexadas pelo Órgão Técnico às fls. 418/419 dos autos, não inviabiliza o julgamento da presente Tomada de Contas Especial.

O próprio acórdão recorrido tomou conhecimento da Ação de Improbidade Administrativa mencionada pelo recorrente, afirmando expressamente que sua existência não obsta a tramitação da presente Tomada de Contas Especial, ainda que tenham o mesmo objeto. Assim registrou o acórdão:

Verifica-se que tramitam no Tribunal de Justiça de Minas Gerais uma ação civil pública cumulada com pedido de ressarcimento de danos e uma ação de execução, ambas relativas ao Convênio n. 175/2012 e ajuizadas contra o ex-prefeito Graciliano Garcia Capanema.

A primeira ação (n. 0017732-79.2014.8.13.0514) foi proposta pelo Município de Maravilhas; enquanto a segunda (n. 0035059-32.2017.8.13.0514) foi ajuizada pelo Estado de Minas Gerais.

Em que pesem ambas as ações ainda estarem em tramitação em juízo, há que reforçar a independência entre as instâncias de controle externo da Administração Pública representadas, de um lado, pelo Poder Judiciário e, de outro, pelos tribunais de contas.

As competências das cortes de contas abrangem o exame da legalidade, da legitimidade e da economicidade atinente à aplicação de recursos públicos, como dispõe o caput do art. 70 da Constituição de 1988. Ultrapassam, portanto, o “puro” exame da juridicidade, atribuído precipuamente ao Poder Judiciário.

Nesse sentido, não há que falar em sobrestamento da ação de controle de contas em razão da tramitação concomitante de processo judicial com o mesmo objeto.

Oportuno esclarecer que esta coordenadoria, no dia 13 de dezembro de 2019, consultou no *site* do TJMG os dois processos judiciais mencionados pelo recorrente. Na ocasião, constatou que: (a) a Ação Civil Pública nº 0017732-79.2014.8.13.0514 fora julgada procedente, com o acolhimento dos pedidos formulados na petição inicial, sendo a sentença publicada no dia 28 de novembro de 2019. A última movimentação do processo se deu no dia 12 de dezembro de 2019, com a juntada do A.R. da intimação do Sr. Graciliano Garcia Capanema a respeito da sentença; (b) a Execução Fiscal nº 0035059-32.2017.8.13.0514 se encontra em tramitação, estando conclusa para despacho desde 2 de setembro de 2019.

Diante disso, entende esta unidade técnica não assistir razão ao recorrente, tendo em vista que, face à independência entre as instâncias cível, penal e administrativa, a tramitação simultânea de procedimento judicial e ação de controle perante este Tribunal de Contas não configura *bis in idem*.

b) Inexigibilidade de conduta diversa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFE - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DO
ESTADO



Alegou o recorrente que a aplicação dos recursos do convênio para honrar outras despesas do Município se tratou de “um ato de desespero”, decorrente de “verdadeira calamidade financeira enfrentada pelo Município de Maravilhas na ocasião, e que obrigou o gestor, para evitar danos ainda maiores, a adotar tal conduta” (fl. 7). Entende, diante de tal situação, que “a inexigibilidade de conduta diversa por parte do apelante [sic] afasta sua responsabilização pela inexecução do convênio em referência” (fl. 11).

Pois bem. Novamente, entende esta unidade técnica não assistir razão ao recorrente. Isso porque a alegação de inexigibilidade de conduta diversa, a qual poderia, em tese, descaracterizar a culpa ou dolo na conduta do recorrente, não possui nenhuma pertinência com a aplicação de sanção pecuniária ao responsável, tendo em vista a natureza objetiva de tal sanção, que decorre unicamente do descumprimento da norma.

Com efeito, no âmbito dos Tribunais de Contas, a aplicação de sanção independe da verificação de dolo por parte do agente, sendo a grave infração a norma legal ou regulamentar suficiente para sua aplicação, nos termos do art. 85, inciso II da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

Segundo anotado recentemente no julgamento dos Recursos Ordinários nº 952.031 e 952.032, relatados pelo Conselheiro Gilberto Diniz na sessão do dia 19 de junho de 2019 do Pleno, “o mero descumprimento de norma legal ou regulamentar é suficiente para a responsabilização do infrator, (...) independentemente da existência de dolo, culpa, má-fé ou enriquecimento ilícito”.

Dessa forma, a alegada inexigibilidade de conduta diversa não influi na sanção aplicada ao recorrente. Com efeito, o instituto da inexigibilidade de conduta diversa, conforme pacificado na doutrina penalista, é uma excludente supralegal de culpabilidade. Por esse motivo, encontra-se intrinsecamente vinculada ao elemento subjetivo do agente, o qual, como dito, não é pressuposto para a incidência de sanção pecuniária em sede de Tomada de Contas Especial.

Ademais, importa mencionar que o recorrente, durante o período em que esteve na gestão do Município de Maravilhas, foi contumaz em praticar o ato irregular objeto de análise. Com efeito, há em trâmite nesta Corte de Contas diversos processos contra ele envolvendo desvio de finalidade de recursos de convênio, sugerindo que tais convênios já foram firmados com o objetivo de desviar as verbas. Cite-se, como exemplo: Tomada de Contas Especial nº 1.007.398, Tomada de Contas Especial nº 912.061 e Tomada de Contas Especial nº 932.613.

Portanto, também em relação a este argumento, entende esta coordenadoria não assistir razão ao recorrente.

c) Aplicação das verbas em benefício do Município de Maravilhas

Alegou o recorrente que o fato incontroverso de os recursos do convênio terem sido aplicados em prol do Município, ainda que para o pagamento de despesas não relacionadas ao objeto do convênio, descaracteriza a ocorrência de dano ao erário, uma vez que “a mera transposição de recursos entre contas bancárias distintas, todas de titularidade do próprio Município de Maravilhas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFE - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DO
ESTADO



para cobrir déficits momentâneos, não constitui qualquer decréscimo patrimonial para o ente municipal” (fl. 6). ✓

Novamente, não assiste razão ao recorrente. Na verdade, como mencionado alhures, toda sua argumentação se mostra impertinente ao caso em exame, tendo em vista que o acórdão recorrido, acolhendo proposta tanto do Ministério Público de Contas, não o condenara a ressarcir o erário, tendo atribuído tal responsabilidade integralmente ao Município. Veja-se excerto do acórdão:

Como ficou demonstrado nos autos, os recursos do Convênio n. 175/2012 foram utilizados para custeio da folha de pagamento dos servidores municipais de Maravilhas. Não foi demonstrada, contudo, a utilização dos recursos para satisfazer aos fins pessoais do ex-prefeito, nem para se enriquecer ilícitamente, razão pela qual entendo que o Município de Maravilhas deve responder de forma exclusiva pela devolução da quantia de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), já que foi o beneficiado pelo desvio de finalidade. (fl. 492)

Diante disso, uma vez que as alegações do recorrente se voltam contra condenação inexistente, não há como acolhê-las.

Ad argumentandum, contudo, oportuno esclarecer que não prosperam as alegações do recorrente de que o fato de os recursos do convênio terem sido utilizados em prol do interesse público descaracteriza a irregularidade. Isso porque sua argumentação deixa de levar em consideração a diferença entre os institutos do desvio de objeto e desvio de finalidade.

Remilson Soares Candeia, Secretário-Geral Adjunto da Presidência do Tribunal de Contas da União, assim explica a diferença entre desvio de objeto e desvio de finalidade (disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24E990B11014EBB398E9D7664>). Acesso em 1 out 2019, grifos nossos):

Pode-se entender como desvio de objeto aquela alteração que não descaracteriza a natureza do objeto, mas o altera sem a autorização do concedente, o que revela irregularidade na gestão do convênio.

Segundo o TCU: “Também se deve mencionar que a jurisprudência desta Corte distingue o desvio de finalidade do desvio de objeto em convênios, considerando como falha formal a aplicação de recursos dentro da mesma finalidade convênio e em prol do interesse público, embora fora do objeto estrito do convênio” (Acórdão 1313/2009 – Plenário).

O desvio de finalidade consiste em destinação de recursos oriundos de convênios para objeto diverso do que fora ajustado. Ainda que em situação emergencial, é defeso aplicar esses recursos em finalidade diversa da qual tenha sido definido o objeto.

Para se exemplificar, consiste em desvio de finalidade a aplicação dos recursos recebidos para construir uma escola na construção de uma ponte. O desvio de finalidade pode ser verificado toda

5



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFE - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DO
ESTADO



vez que a aplicação dos recursos envolva órgãos concedentes diversos. Nesse exemplo, pode-se entender que o Ministério da Educação não teria interesse em construir uma ponte, caso este fosse o objeto discriminado no plano de trabalho submetido para aprovação por parte do concedente, motivo por que, para esse objetivo, provavelmente seria concedente a União, por intermédio do Ministério das Cidades, e não pelo Ministério da Educação.

O desvio de finalidade pode ensejar o chamamento aos autos do órgão ou entidade conveniente, a fim de restituir os valores incorporados ao seu patrimônio.

Veja-se, também, excerto do voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, ao relatar a Tomada de Contas Especial nº 758.560, na sessão de 20 de junho de 2013 da 2ª Câmara:

Frise-se que, conquanto tenha sido pavimentada rua diversa das inicialmente previstas, entendo que não ocorreu desvio de finalidade, estando configurado apenas o desvio de objeto, salientando-se que os recursos foram aplicados em objeto da mesma natureza.

De acordo com o Tribunal de Contas da União, “há desvio de finalidade quando os recursos transferidos têm aplicação distinta da que fora programada, sendo utilizados para alcance de outros objetivos”. Por outro lado, também de acordo com a Corte de Contas Federal, “há desvio de objeto quando os recursos transferidos têm aplicação distinta da que fora programada, porém buscando o alcance dos mesmos objetivos iniciais”.

Conforme se extrai da doutrina e da jurisprudência supratranscritos, no desvio de objeto, os recursos desviados são “aplicados em objeto da mesma natureza”, de modo que busca “o alcance dos mesmos objetivos iniciais”. No entender do TCU, consiste em falha formal, a ensejar o julgamento das contas regulares com ressalva. Por outro lado, no desvio de finalidade, os recursos são desviados “para alcance de outros objetivos”, o que, por sua vez, consiste em irregularidade grave, visto que, “ainda que em situação emergencial, é defeso aplicar esses recursos em finalidade diversa da qual tenha sido definido o objeto”.

No presente caso, os recursos repassados pelo Estado mediante o Convênio nº 175/2012 tinham por objeto a pavimentação asfáltica de diversas ruas das Comunidades de Chácara e Catita de Baixo (fl. 68). Contudo, houve desvio do recurso repassado para outra conta bancária de titularidade do município, para realizar pagamento de folha de salários, conforme consta da declaração da Tesoureira do Município, Sra. Dinalva Capanema Maciel (fl. 346):

Declaro para os devidos fins que, de acordo com os dados recolhidos nos extratos referentes à conta corrente 334-9 da agência 0137-0 da Caixa Econômica Federal referente ao convênio 175/2012 Asfaltamento vias Chácara e Catita Secretaria Estado de Governo, o recurso foi creditado na 334-9 no dia 19/06/2012 no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) tendo sido transferido o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) no dia 05/07/2012 para a conta 46-9 agência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 1ª CFE - 1ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DO
ESTADO



847-8 Banco Bradesco s/a conta destinação folha de pagamento da Prefeitura Municipal, tendo sido realizado o pagamento do funcionalismo no dia 05/07/2012 conforme extrato da conta 46-9 em anexo.

Assim, resta evidente que o caso dos autos se enquadra como desvio de finalidade, não como simples desvio de objeto, uma vez que os recursos foram aplicados em fins completamente alheios ao objeto do convênio, motivo pelo qual seu objetivo não foi atendido pela municipalidade.

Desta forma, não se sustenta a alegação do recorrente de que a aplicação dos recursos em benefício do município descaracteriza a irregularidade, uma vez que tal aplicação se deu em claro desvio de finalidade, irregularidade de elevada gravidade.

O fato de o município ter se beneficiado com o desvio, ademais, também não implica na inexistência de dano ao erário; com efeito, o acórdão recorrido reconheceu a ocorrência do dano ao erário, mas, considerando o fato de que o município se beneficiou de tal irregularidade, imputou ao Município exclusivamente a responsabilidade por ressarcir o erário estadual.

Diante do exposto, manifesta-se esta coordenadoria pela rejeição das razões recursais, tendo em vista que nenhuma das alegações apresentadas foi suficiente para desconstituir as razões de decidir do acórdão recorrido, o qual deve ser mantido em todos os seus termos, inclusive com a manutenção da sanção pecuniária imputada ao recorrente, tendo em vista a ocorrência de desvio de finalidade e de inexecução do objeto do Convênio nº 175/2012.

2.2.4 Conclusão: a Unidade Técnica não está de acordo com as razões apresentadas pelo recorrente.

3 - CONCLUSÃO

Esta Unidade Técnica manifesta-se pela rejeição das razões recursais, no que se refere ao(s) seguinte(s) objeto(s):

Exclusão da responsabilidade, pela inexistência de violação imputável ao recorrente
Exclusão da condenação de ressarcir o erário, face à inoccorrência de dano

4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica o não provimento do recurso.

Belo Horizonte, 17 de dezembro de 2019
CAROLINE ALVES RODRIGUES
Carolline Alves Rodrigues

Analista de Controle Externo

Matrícula 32007

2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo do Estado
1ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado

Diretoria de
Controle Externo
do Estado
1ª CFE
Fl. 16
MB

Processo nº: 1084216

Natureza: RECURSO ORDINÁRIO

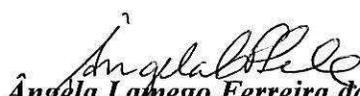
Processo Piloto nº: 987408

Natureza: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Recorrente: Graciliano Garcia Capanema

De acordo com relatório de fl. 19 a 25.

Aos 17 dias do mês de dezembro de 2019, encaminho estes autos ao
Ministério Público de Contas, conforme despacho à fl. 18.


Ângela Lamego Ferreira da Silva
Coordenadora da 1ª CFE/DCEE
TC-1942-6



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, saliente, 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*².

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

² 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

Processo n. : 1.084.216
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: Graciliano Garcia Capanema, ex-prefeito do Município de Maravilhas
Processo Piloto: Tomada de Contas Especial n. 987.408, instaurada pela Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais, referente ao Convênio SEGOV n. 175/2012
Exercício: 2019
Procuradores: João Batista de Oliveira Filho, OAB/MG 20180; Bernardo Pessoa de Oliveira, OAB/MG 155.123
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto por Graciliano Garcia Capanema, ex-prefeito do Município de Maravilhas, em face da decisão proferida pelo Colegiado da Primeira Câmara, na Sessão Ordinária do dia 8/10/2019, relatado pelo Conselheiro Licurgo Mourão, nos autos da Tomada de Contas Especial n. 987.408, conforme acórdão disponibilizado no Diário Oficial de Contas de 8/11/2019 (fls.1/14).

O acórdão impugnado tratou de Tomada de Contas Especial n. 25/2015, instaurada pela Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais, com a finalidade de apurar a responsabilidade pela falta de comprovação da aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio SEGOV n. 175/2012, celebrado em 6/6/2012, que objetivou o repasse pelo Estado de R\$ 100.00,00 (cem mil reais), com a contrapartida do ente municipal de R\$ 1.002,25 (mil e dois reais e vinte cinco centavos), com vistas à execução da pavimentação asfáltica de 5.972,50m², em TSS, em diversas ruas das comunidades de Chácara e Catita de Baixo, no município de Maravilhas.

Após regular trâmite do feito, em decisão recorrida, acostada às fls. 490/493v do processo original, as contas do convênio foram julgadas irregulares, cominando ao sr. Graciliano Garcia Capanema, signatário e prefeito do Município de Maravilhas à época, multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), em razão do desvio de finalidade na aplicação dos recursos que recebeu, pois ao invés de utilizá-los na pavimentação asfáltica os desviou para o pagamento de pessoal.

Devido à a municipalidade haver sido beneficiada com a aplicação irregular da integralidade dos recursos repassados pela SEGOV no custeio da folha de pagamento dos servidores municipais, comprovando a inexecução do objeto conveniado, o Município de Maravilhas foi responsabilizado pelo ressarcimento ao erário estadual do valor histórico de R\$100.000,00 (cem mil reais), na forma do art. 25, da IN TC n. 3/2013.

Inconformado com a decisão, em 3/12/2019, o Sr. Graciliano Garcia Capanema protocolizou a petição nessa Corte, juntada às fls. 1 a 14, que foi devidamente autuada como Recurso Ordinário n. 1.084.216, conforme Certidão Recursal e distribuída a este relator em 6/12/2019 (fls. 16/17).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Conselheiro Durval Ângelo



Admitido liminarmente, por ser próprio e tempestivo, foram os autos encaminhados à Unidade Técnica para exame das razões recursais, nos termos do parágrafo único do art. 336 do Regimento Interno do Tribunal de Contas (fl. 18).

O órgão técnico elaborou o relatório de fls. 19/25, manifestando pela rejeição das razões recursais e concluindo pelo não provimento do recurso.

Instado a se manifestar, o Ministério Público junto ao Tribunal, no parecer às fls. 27/30, opinou pelo conhecimento e não provimento do recurso, mantendo-se a decisão recorrida em todos os seus termos.

Belo Horizonte, __ de _____ de __.

DURVAL ÂNGELO
Conselheiro Relator

PAUTA – PLENO
Sessão do dia ____ / ____ / ____
Matrícula:

Processo: 1084216
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: Graciliano Garcia Capanema, ex-prefeito
Órgãos: Prefeitura Municipal de Maravilhas/Secretaria de Estado de Governo
Processo referente: Tomada de Contas Especial n. 987408
Procuradores: João Batista de Oliveira Filho, OAB/MG 20180; Bernardo Pessoa de Oliveira, OAB/MG 155.123
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

TRIBUNAL PLENO – 28/10/2020

RECURSO ORDINÁRIO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. PRELIMINAR. ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA, CIVIL E PENAL. AUSÊNCIA DE *BIS IN IDEM*. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE AS DESPESAS E OS RECURSOS DO CONVÊNIO. DESVIO DE FINALIDADE. INEXIGIBILIDADE DE CONDUTA DIVERSA. INOCORRÊNCIA. DESPROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA MULTA.

1. Conhece-se o recurso após a verificação de que a parte é legítima, que o recurso é próprio e tempestivo; preenchidos, assim, os requisitos previstos na Lei Complementar Estadual n. 102/2008.
2. A mera existência de ação judicial em curso não conduz à perda de objeto da Tomada de Contas Especial, em razão da independência entre as instâncias e da ausência de efetivo ressarcimento.
3. A ausência de nexo causal entre a execução física do objeto e os recursos recebidos por meio de convênio é suficiente para o julgamento das contas como irregulares.
4. O contexto de crise financeira não descaracteriza a culpabilidade, por inexigibilidade de conduta diversa, do agente que utiliza recursos de convênio para pagamento de despesas alheias ao seu objeto, sem aderência às normas legais que regem a Administração Pública.
5. A obrigação primária de prestar contas dos recursos transferidos ao município, por meio de convênio, recai sobre o prefeito em cuja gestão se enquadra a data prevista para realizá-lo, ainda que a vigência do convênio e o prazo para prestação de contas expire durante a gestão de seu sucessor.
6. Não cabe atribuição de responsabilidade pelo ressarcimento ao prefeito sucessor que, embora obrigado a prestar contas em razão da vigência do convênio adentrar o seu mandato, não geriu qualquer parcela dos recursos transferidos. A irregularidade das contas é imputável ao agente que praticou os atos atentatórios às normas e deu causa ao prejuízo ao erário.

ACÓRDÃO

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

- I) conhecer, na preliminar, o recurso ordinário, por ser próprio e, legítima a parte; de acordo com o art. 335 do Regimento Interno (Resolução n. 12/2008);
- II) negar provimento, no mérito, ao Recurso Ordinário; mantendo-se incólume a decisão prolatada pelo Colegiado da Primeira Câmara, na Sessão Ordinária do dia 8/10/2019, nos autos da Tomada de Contas Especial n. 987.408, na qual foram julgadas irregulares as contas decorrentes da execução do Convênio n. 175/2012/SEGOV/PADEM, 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* e *c*, *c/c* o art. 85, inciso I, ambos da Lei Orgânica deste Tribunal, e aplicou-lhe multa, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);
- III) determinar a intimação do recorrente acerca do teor desta decisão;
- IV) determinar o arquivamento dos autos, após transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Gilberto Diniz.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 28 de outubro de 2020.

MAURI TORRES
Presidente

DURVAL ÂNGELO
Relator

(assinado digitalmente)

TRIBUNAL PLENO – 28/10/2020

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto por Graciliano Garcia Capanema, ex-prefeito do Município de Maravilhas, em face da decisão proferida pelo Colegiado da Primeira Câmara, na Sessão Ordinária do dia 8/10/2019, relatado pelo Conselheiro Licurgo Mourão, nos autos da Tomada de Contas Especial n. 987.408, conforme acórdão disponibilizado no Diário Oficial de Contas de 8/11/2019 (fls.1/14).

O acórdão impugnado tratou de Tomada de Contas Especial n. 25/2015, instaurada pela Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais, com a finalidade de apurar a responsabilidade pela falta de comprovação da aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio SEGOV n. 175/2012, celebrado em 6/6/2012, que objetivou o repasse pelo Estado de R\$ 100.00,00 (cem mil reais), com a contrapartida do ente municipal de R\$ 1.002,25 (mil e dois reais e vinte cinco centavos), com vistas à execução da pavimentação asfáltica de 5.972,50m², em TSS, em diversas ruas das comunidades de Chácara e Catita de Baixo, no município de Maravilhas.

Após regular trâmite do feito, em decisão recorrida, acostada às fls. 490/493v do processo original, as contas do convênio foram julgadas irregulares, cominando ao sr. Graciliano Garcia Capanema, signatário e prefeito do Município de Maravilhas à época, multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), em razão do desvio de finalidade na aplicação dos recursos que recebeu, pois ao invés de utilizá-los na pavimentação asfáltica os desviou para o pagamento de pessoal.

Devido à municipalidade haver sido beneficiada com a aplicação irregular da integralidade dos recursos repassados pela SEGOV no custeio da folha de pagamento dos servidores municipais, comprovando a inexecução do objeto conveniado, o Município de Maravilhas foi responsabilizado pelo ressarcimento ao erário estadual do valor histórico de R\$100.000,00 (cem mil reais), na forma do art. 25, da IN TC n. 3/2013.

Inconformado com a decisão, em 3/12/2019, o Sr. Graciliano Garcia Capanema protocolizou a petição nessa Corte, juntada às fls. 1 a 14, que foi devidamente autuada como Recurso Ordinário n. 1.084.216, conforme Certidão Recursal e distribuída a este relator em 6/12/2019 (fls. 16/17).

Admitido liminarmente, por ser próprio e tempestivo, foram os autos encaminhados à Unidade Técnica para exame das razões recursais, nos termos do parágrafo único do art. 336 do Regimento Interno do Tribunal de Contas (fl. 18).

O órgão técnico elaborou o relatório de fls. 19/25, manifestando pela rejeição das razões recursais e concluindo pelo não provimento do recurso.

Instado a se manifestar, o Ministério Público junto ao Tribunal, no parecer às fls. 27/30, opinou pelo conhecimento e não provimento do recurso, mantendo-se a decisão recorrida em todos os seus termos.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II. 1. Preliminar de admissibilidade

O presente Recurso Ordinário foi protocolado neste Tribunal em 3/12/2019 e sua admissão se deu por ser tempestivo, haja vista que a contagem do prazo iniciou-se em 12/11/2019, considerando que a Súmula do Acórdão referente à Tomada de Contas Especial n. 987.408, ora questionada, foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas do dia 8/11/2019 (fl. 493v).

Ainda, os advogados João Batista de Oliveira Filho, OAB/MG 20180 e Bernardo Pessoa de Oliveira, OAB/MG 155.123 possuem poderes para representar o Sr. Graciliano Garcia Capanema neste processo, conforme se vê na Procuração de fl. 445 do processo originário.

Assim sendo, por ser próprio e legítima a parte, de acordo com o art. 335 do Regimento Interno (Resolução n. 12/2008), em preliminar, conheço do Recurso Ordinário.

II.2. Objetos do Recurso

Constitui objeto de o presente Recurso Ordinário definir:

- a) Reconhecimento do *bis in idem*;
- b) Exclusão da responsabilidade pela inexigibilidade de conduta diversa;
- c) Inocorrência de violação às regras do convênio imputável ao recorrente.

II.3. No Mérito

No caso em análise, o Sr. Graciliano Garcia Capanema, Prefeito Municipal à época, insurge-se contra a decisão proferida pela Primeira Câmara que lhe imputou o pagamento de multa de R\$ 10.000,00 pelas falhas apuradas nos autos, nos termos seguintes:

ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de 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; [...]** (Grifo nosso)

3.1 Reconhecimento do *bis in idem*

Argumentos do Recorrente:

O recorrente inicia suas alegações citando o princípio do *non bis in idem* e ressalta que está sendo demandado, em razão dos mesmos fatos e questões em três procedimentos distintos, ou seja, está sujeito às mesmas sanções, pagamentos de multas e ressarcir ao erário municipal.

Que além da presente Tomada de Contas Especial, existem em tramitação mais duas ações judiciais com objeto idêntico:

- 1- Execução fiscal n. 0035059-32.2017.8.13.0514, proposta pelo Estado de Minas Gerais, objetivando o ressarcimento ao erário estadual;
- 2- Ação civil pública n. 0017732-79.2014.8.13.0514, proposta pelo Município de maravilhas, objetivando a responsabilização do recorrente em face da inexecução do convênio.

Argumenta que em que pese a independência de instâncias alegada no acórdão, a aplicação do princípio do *non bis in idem* é plenamente aplicável e citou: “a cláusula do *non bis in idem* resulta articulada no sistema constitucional, abrigando precisamente o conjunto já referido de valores constitucionais superiores, entre os quais assumem importância notável os de segurança jurídica, da racionalidade, da coerência, da boa-fé e, muito especialmente, da justiça;” (OSÓRIO, Fábio Medina, Direito Administrativo sancionador. 3ª Ed. São Paulo: Ed. RT, 2006, p. 287).

Requer que seja reformado o acórdão para afastar a condenação do recorrente à obrigação de ressarcir os valores recebidos pelo Município de Maravilhas no âmbito do Convênio.

Análise

Primeiramente, ressalto que, indevidamente, o Sr. Graciliano Garcia Capanema requer que seja afastada sua condenação de ressarcir aos cofres estaduais o valor recebido através do Convênio n. 175/2012, uma vez que de simples leitura do acórdão denota-se que lhe foi aplicada apenas multa, no valor de R\$ 10.000,00, em razão da irregularidade das contas e pelo desvio de finalidade na aplicação dos recursos repassados pela SEGOV.

A responsabilidade pelo ressarcimento ao erário estadual foi integralmente imputada ao Município de Maravilhas, tendo em vista ter sido a municipalidade beneficiada pela aplicação irregular dos recursos.

Acerca da argumentação de ser plenamente aplicável o *non bis in idem*, relembro que se trata de um princípio geral de Direito, decorrente dos princípios da proporcionalidade e da coisa julgada. Segundo este princípio, um mesmo fato não pode ensejar duas punições de mesma natureza nas esferas penal, civil e administrativa. O sujeito ativo de um ato ilícito somente poderá sofrer as sanções na respectiva esfera por uma única vez, respeitada a sanção correspondente, já prevista no ordenamento. Como bem referenciado por Fabio Medina:

Já foi definida essa norma como "princípio geral do direito", que, com base nos princípios da proporcionalidade e coisa julgada, proíbe a aplicação de dois ou mais procedimentos, seja uma ou mais ordens sancionadoras, nas quais se dê uma identidade de sujeitos, fatos e fundamentos, e sempre que não exista uma relação de supremacia especial da administração Pública. (in Osório, Fabio Medina. Direito Administrativo Sancionador - SP: Editora RT, 2000, fls. 279).

O *non bis in idem* é aplicado em duas vertentes: um aspecto material e um aspecto processual. No aspecto material é assegurado que ninguém poderá ser sancionado duas vezes pelo mesmo fato e pelo mesmo fundamento, seja ela física ou jurídica, **mas não impede que um mesmo fato seja duplamente valorado pelo legislador e que este, por questão de razoabilidade e motivação, possa entender pela dupla necessidade de tutela** do mesmo bem jurídico em face de uma determinada prática infracional, desde que seja por fundamentos distintos.

Quanto ao aspecto processual, tem-se a proibição ou exclusão da possibilidade de renovação de processos ou o julgamento sobre o mesmo fato ante a existência de outro julgamento seja ela anterior ou simultâneo, relativo ao mesmo fato.

Em resumo, o *non bis in idem* veda é a duplicidade de sanções, seja administrativa, civil ou penal, no caso em que há identidade de sujeito, fato e fundamento, pois a permissão da dupla sanção revelaria indevida desproporcionalidade quanto à culpabilidade do agente e à magnitude do injusto no caso concreto.

Se a incidência sanções consistir em níveis distintos de tutela conferida a um determinado bem jurídico não há que se falar em vulneração do princípio do *non bis in idem*.

Em consulta ao site do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no dia 28/09/2020, constatei a existência das duas ações civil pública já referenciadas, que versam sobre o Convênio n. 175/2012, ajuizadas contra o ex-prefeito Graciliano Garcia Capanema, contendo os mesmos fundamentos. Portanto, presentes o mesmo fato, sujeito e fundamentos.

A Ação de Execução Fiscal n. 0035059-32.2017.8.13.0514, proposta pelo Estado de Minas Gerais, que objetiva o ressarcimento ao erário estadual e condenação por prática de ato de improbidade administrativa, encontra-se ativa e a última movimentação ocorreu em 5/8/2020, estando concluso para vista ao autor.

Já a Ação Civil Pública n. 0017732-79.2014.8.13.0514, proposta pelo Município de Maravilhas (fls. 109/131 proc. original), por prática de ato de improbidade administrativa cumulada com pedido de ressarcimento ao erário, verifico que foi julgada procedente, com o acolhimento dos pedidos formulados na petição inicial, sendo a sentença publicada no dia 28/11/2019. A última movimentação do processo se deu no dia 7/1/2020, com a juntada do A.R. da intimação do Sr. Graciliano Garcia Capanema a respeito da sentença.

Verifica-se que as ações sequer foram decididas em primeira instância e a instância administrativa, somente estaria vinculada à decisão do Poder Judiciário caso já houvesse sentença decidida no âmbito da qual restasse reconhecida a negativa da autoria dos fatos objetos de análise.

Em que pese as ações ainda estarem em tramitação em juízo, há que se reforçar a independência entre as instâncias de controle externo da Administração Pública representadas, de um lado, pelo Poder Judiciário e, de outro, pelo Tribunal de Contas.

Neste caso, o acórdão recorrido conheceu as ações de improbidade administrativa mencionadas pelo recorrente e rejeitou em preliminar, o sobrestamento do feito em razão da tramitação concomitante de processo judicial com o mesmo objeto, afirmando que sua existência não obsta a tramitação desta Tomada de Contas Especial, pois são instâncias independentes e independentes são as cominações.

As competências das cortes de contas abrangem o exame da legalidade, da legitimidade e da economicidade atinente à aplicação de recursos públicos, como dispõe o caput do art. 70 da Constituição de 1988.

O responsável pelos atos irregulares está sujeito às sanções nas distintas instâncias que podem ser aplicadas isoladas ou cumulativamente, tal como reconhecido pelo art. 12 da Lei n. 8.429, que veicula o seguinte texto:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

Complementando, nesse mesmo sentido, o art. 21, inciso II, da Lei n. 8.429, dispõe que a aplicação das sanções previstas na lei independe da aprovação ou rejeição das contas pelo Tribunal de Contas, *in verbis* :

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe: (...)

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

Na hipótese de haver condenação ao ressarcimento nos processos que tramitam na via judicial, bastará a apresentação dos documentos comprobatórios da quitação do débito, não configurando o *bis in idem*, conforme decisão do STJ no informativo n. 584, cuja ementa cito a seguir:

DIREITO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE DE DUPLA CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO PELO MESMO FATO. Não configura *bis in idem* a coexistência de título executivo extrajudicial (acórdão do TCU) e sentença condenatória em ação civil pública de improbidade administrativa que determinam o ressarcimento ao erário e se referem ao mesmo fato, desde que seja observada a dedução do valor da obrigação que primeiramente foi executada no momento da execução do título remanescente. Conforme sedimentada jurisprudência do STJ, nos casos em que fica demonstrada a existência de prejuízo ao erário, a sanção de ressarcimento, prevista no art. 12 da Lei n. 8.429/92, é imperiosa, constituindo consequência necessária do reconhecimento da improbidade administrativa (AgRg no AREsp 606.352-SP, Segunda Turma, DJe 10/2/2016; REsp 1.376.481-RN, Segunda Turma, DJe 22/10/2015). Ademais, **as instâncias judicial e administrativa não se confundem, razão pela qual a fiscalização do TCU não inibe a propositura da ação civil pública.** Assim, é possível a formação de dois títulos executivos, devendo ser observada a devida dedução do valor da obrigação que primeiramente foi executada no momento da execução do título remanescente. Precedente citado do STJ: REsp 1.135.858-TO, Segunda Turma, DJe 5/10/2009. Precedente citado do STF: MS 26.969-DF, Primeira Turma, DJe 12/12/2014. REsp 1.413.674-SE, Rel. Min. Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Rel. para o acórdão Min. Benedito Gonçalves, julgado em 17/5/2016, DJe 31/5/2016. [Grifo nosso]

Consoante entendimentos proferidos por este Tribunal de Contas, não ocorrerá duplo ressarcimento em favor do Estado pelo fato de não haver óbice para a tramitação paralela e simultânea dos feitos, uma vez que a atividade fiscalizatória não se confunde com a atuação judicial, como ressaltado no acórdão da Tomada de Contas Especial n. 642.796, da relatoria do Conselheiro Sebastião Helvécio, publicada em 14/2/2020, *in litteres*:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRELIMINARES. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS. AFASTADA. COISA JULGADA MATERIAL. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. PREJUDICIAL DE MÉRITO. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. IMPRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. MÉRITO. COMPROVAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. DEDUÇÃO DO VALOR EXECUTADO EM VIRTUDE DE TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL. ARQUIVAMENTO. 1. Verificada a citação e a apresentação de defesa pelo responsável, não há que se falar em extinção do processo sem julgamento de mérito, face à comprovada observação dos princípios que regem o devido processo legal, como o contraditório e a ampla defesa. 2. **A existência de título executivo judicial, decorrente de ação civil pública transitada em julgado, não retira a competência do Tribunal de Contas em virtude da independência entre as instâncias civil, administrativa e penal. Contudo, para se evitar o pagamento *bis in idem*, impõe-se a compensação do valor da obrigação que primeiramente foi executada no momento da execução do título remanescente.** 3. Reconhece-se a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal quando constatado o decurso de mais de oito anos desde a primeira causa interruptiva da prescrição até o prazo para decisão de mérito e, ainda, quando houver paralização da tramitação processual em um setor por mais de

cinco anos, conforme previsto no art. 118-A, inciso II e parágrafo único, da Lei Complementar n.102/2008.4. A pretensão ressarcitória de valores ao erário sujeita-se à regra da imprescritibilidade disposta no art. 37, § 5º, da Constituição Federal.5. Comprovado o dano em razão de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, nos termos do art. 48, inciso III, *b*, da Lei Complementar n. 102/2008, impõe-se o ressarcimento ao erário. (Grifo nosso)

Neste caso, não reconheço a aplicação do princípio do *bis in idem* e não há impeditivos para a continuidade do feito, não assistindo razão ao recorrente.

3.2 Excludente de responsabilidade por inexigibilidade de conduta diversa imputável ao recorrente

Argumentos do Recorrente

O Sr. Graciliano Garcia Capanema inicia sua defesa alegando a inexistência de dano ao erário. Em seguida centra sua defesa em suposta ocorrência de hipótese de inexigibilidade de conduta diversa, excludente de culpabilidade que teria o condão de afastar a condenação imposta pela irregularidade lhe atribuída.

Argumenta o recorrente que não há que se falar em dano ao erário, nem mesmo de aplicação de multa, como reconhecido no próprio acórdão nos seguintes dizeres:

[...] ficou demonstrado nos autos, os recursos do Convênio n. 175/2012 foram utilizados para custeio da folha de pagamentos dos servidores municipais de maravilhas, Não foi demonstrada, contudo, a utilização dos recursos para satisfazer aos fins pessoais do ex-prefeito, nem para se enriquecer ilícitamente.

Alegou o que apesar dos recursos terem sido aplicados em desconformidade do objeto do convênio, eles mantiveram a destinação primordial da finalidade pública, revertida em benefício do município.

Justifica que **“a verba pública foi integralmente utilizada em despesas públicas, sendo a mera transposição de recursos entre contas bancárias distintas, todas de titularidade do próprio Município de Maravilhas, para cobrir déficits momentâneos, não constitui qualquer decréscimo patrimonial para o ente municipal.”**

Defende sua atitude alegando que “sendo o dinheiro bem fungível, a utilização de recursos de uma conta específica, para pagamento de outras despesas, resulta em saldo positivo na conta de destino, sendo que ingressos posteriores podem e devem ser utilizados para compensar valores relativos ao convênio.”

Alegou que o acórdão ignora as graves circunstâncias que o levaram num “ato de desespero”, a aplicar os recursos do convênio para honrar outras despesas do Município que enfrentava “verdadeira calamidade financeira.”

Citou julgado do TJMG, que no processo n. 1.0514.13.003687-4/001, examinou a improbidade administrativa quanto as irregularidade na aplicação de verbas do Convênio n. 190/2012.

Relata que à época enfrentava “frustração de expectativas de arrecadação e redução de repasses financeiros do Fundo de Participação dos Municípios, mas, especialmente, pelo fato de que as já minguadas receitas públicas foram objeto de sucessivos bloqueios e sequestros judiciais, tanto por parte do TJMG, para pagamento de precatórios de expressivos valores, como por parte de magistrados locais, para honrar pagamento diversos requisitórios de pequeno valor”.

Que diante de “situações de excepcionalidade, descabe, se apagar a literalidade de cláusulas contratuais escritas em termos de convênio, exigindo seu cumprimento, a ferro e fogo, de forma alienada, sem compreender o cenário então vivenciado no Município de Maravilhas.”

Que diante deste contexto, a inexigibilidade de conduta diversa por parte do Apelante afasta sua responsabilização pela inexecução do convênio em referência.

Requer que seja reformado o acórdão para afastar sua condenação ao pagamento de multa, pois em pese as contas do convênio terem sido reprovadas, inexistente qualquer conduta reprovável ou ilícita lhe imputável.

Análise

Inicialmente cabe observar que a alegada inexistência de dano ao erário não aproveita ao recorrente, pois neste caso, sua condenação não foi fundamentada em ocorrência de prejuízo aos cofres públicos, mas em prática de atos irregulares.

Diante dos argumentos trazidos aos autos pelo recorrente, relembro que ao se formalizar convênio com Administração Pública, pressupõe-se a estrita observância das normas que se aplicam à espécie na busca da realização do interesse público, o que obriga seu signatário à verificação da aderência aos seus termos. Não se fala em discricionariedade, mas cumprimento das leis pertinentes e ao acordado.

Sobre a alegada liberalidade para a movimentação e aplicação dos recursos provenientes do convênio, o *caput* do art. 25 do Decreto Estadual n. 43.635/03 é claro quando determina que “os recursos serão mantidos **em conta bancária específica e vinculada**, em nome do convenente, **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 convenente ou para aplicação, no mercado financeiro.”

Não há outra interpretação para a literalidade do texto, a conta bancária deve estar em nome do convenente, mas é específica. Da obrigatoriedade de movimentar os recursos envolvidos na execução do convênio na conta específica, emerge a comprovação de nexo de causalidade entre receita e despesa.

Inexistente a liberdade sugerida pelo recorrente, de transposição de recursos entre contas bancárias distintas de titularidade do próprio Município de Maravilhas, para cobrir déficits momentâneos.

Cabe ao gestor dos recursos recebidos a demonstração material e formal da execução do objeto ajustado. A ausência de nexo de causalidade entre receita e despesa demonstra irregularidades na aplicação dos recursos do convênio, da qual decorre a instauração de tomada de contas especial, objetivando o ressarcimento.

A legislação pertinente prevê a alteração do convênio ou do plano de trabalho, desde que não se altere o seu objeto. Nenhum aditamento de convênio poderá modificar a finalidade definida no plano de trabalho.

De acordo com a jurisprudência deste Tribunal, a transferência de recursos da conta específica para outra conta corrente do município impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre a execução do objeto e os recursos estaduais transferidos para tal fim.

O próprio recorrente afirmou que agiu discricionariamente, diante de um contexto de dificuldade, elegendo ações atinentes ao pagamento de salários de funcionários, em

detrimento de ações, cuja omissão, redundou na inexecução do objeto acordado no Convênio celebrado com a SEGOV.

Os atos de autorizar e aplicar os recursos oriundos do convênio em objeto diverso do que fora ajustado, configurou o desvio de finalidade.

Esta inserta na legislação, sendo de conhecimento geral, que mesmo em situações emergenciais é proibido aplicar os recursos oriundos de convênio em finalidade diversa da originalmente definida.

Não cabe a alegação que desviou os recursos devido à grave situação emergencial pela qual passava o município, cuja vedação consta expressa no art. 15 do Decreto Estadual n. 43.635/03, *in verbis*:

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:

I - realização de despesas a título de taxa ou comissão de administração, de gerência ou similar;

II - pagamento de gratificação, consultoria, assistência técnica ou qualquer espécie de remuneração adicional a servidor que pertença aos quadros de órgãos ou de entidades das Administrações Públicas Federal, Estaduais, Municipais ou do Distrito Federal;

III - aditamento prevendo alteração do objeto;

IV - utilização dos recursos em finalidade diversa da estabelecida no respectivo instrumento, ainda que em caráter de emergência;

V - realização de despesas em data anterior ou posterior à sua vigência;"

VI - atribuição de vigência ou de efeitos financeiros retroativos;

[...]

Sobre o desvio de finalidade aqui comprovado, bem como do benefício auferido pelo município, vale trazer a lume trechos de recente julgado do Tribunal de Contas da União, que assim se posicionou:

Acórdão 2.851/2019 - Primeira Câmara, Rel. Min. Vital do Rêgo

12.6. Nesse sentido, a jurisprudência deste Tribunal de Contas **é pacífica ao caracterizar como desvio de finalidade do convênio os casos em que os recursos transferidos são utilizados para o pagamento de servidores públicos municipais em detrimento do objeto do ajuste e que é de responsabilidade do município** o ressarcimento dos recursos federais que, embora tenham sido aplicados com desvio de finalidade, tenham beneficiado a municipalidade, conforme excerto do voto condutor do Acórdão 737/2007-TCU-2ª Câmara, da relatoria do então Ministro Ubiratan Aguiar, *verbis*:

4. A jurisprudência desta Corte tem-se consolidado no sentido de considerar grave a conduta do responsável que, ao aplicar recursos públicos federais recebidos mediante convênio ou outro instrumento similar, o faz em finalidade diversa da pactuada. Nesses casos, **o Tribunal tem entendido que o gestor deve ter suas contas julgadas irregulares, com imputação de multa, sem prejuízo de que o ente estatal beneficiado seja compelido à devolução dos valores indevidamente aplicados** - encaminhamento este idêntico ao que se adotou nestes autos de TCE. Nesse sentido cito os Acórdãos 17/1992 e 17/2000, de Plenário, 145/2005, 369/2005 e 1.702/2005, de 1ª Câmara, e 427/2002, 327/2005, 1.314/2005 e 1.931/2005, de 2ª Câmara.

É gravíssima a irregularidade praticada, pois os recursos transferidos por intermédio de convênio são componentes de políticas previamente estabelecidas, as quais buscam solucionar problemas em áreas específicas de governo, tidas como prioritárias. Remanejar recurso com

destino conferido pelas leis orçamentárias significa transposição de crédito sem prévia autorização legislativa, o que é vedado pelo artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal.

Importante mencionar que o recorrente, durante o período em que esteve na gestão do Município de Maravilhas, foi contumaz em praticar este tipo de ato irregular. Com efeito, além desta Tomada de Contas Especial, estão em trâmite nesta Corte de Contas diversos processos contra ele sempre envolvendo o desvio de finalidade de recursos de convênios como exemplo: a Tomada de Contas Especial n. 1.007.398, Tomada de Contas Especial n. 912.061 e Tomada de Contas Especial n. 932.613.

A alegada inexigibilidade de conduta diversa se caracteriza quando o autor comete um ato típico e ilícito, persiste a antijuridicidade, porém, naquelas circunstâncias, o ato não poderia ser censurado, pois não se exigia do autor que agisse conforme o Direito.

Todavia, no presente caso, está configurado que o gestor responsável pela pessoa jurídica tinha consciência da ilicitude de sua conduta, pois mesmo gerindo em situação que considerou de emergência por falta de recursos, era exigível do recorrente a assunção de conduta diversa, resolvendo os problemas de planejamento orçamentário utilizando mecanismos institucionais próprios, entre os quais não está a utilização de recursos estaduais vinculados a convênio regidos por normas legais da Administração Pública, desviando para pagamento de salários de funcionalismo, totalmente contrários ao interesse do convenente.

Por oportuno, cabe trazer à baila o ensinamento de Maria Helena Diniz, para a qual “o comportamento do agente será reprovado ou censurado, quando, ante circunstâncias concretas do caso, se entende que ele poderia ou deveria ter agido de modo diferente” (in Curso de Direito Civil Brasileiro, Responsabilidade Civil, Ed. Saraiva, p. 33).

Não merece amparo a alegação de inexigibilidade de conduta diversa, em face de crise financeira vivenciada pelo Município à época.

Ao gestor municipal não compete agir conforme seu juízo de preferência, para decidir onde será mais importante utilizar os recursos recebidos através de convênio, que são específicos para os objetivos pactuados. Cabe-lhe o poder decisório sobre a priorização dos recursos municipais não vinculados, obedecendo diretrizes de planejamento, cujos pagamentos devem ser suportados pelas receitas municipais, evitando custear despesas próprias com recursos destinados a outro fim.

Os demais argumentos carreados não prosperam, pois o recorrente não traz elementos suficientes para demonstrar que, no caso concreto, não poderia ter agido de outro modo, não logrando êxito, portanto, em caracterizar a suposta inexigibilidade de conduta diversa, ponto central de sua defesa.

3.3 Inocorrência de violação às regras do convênio imputável ao recorrente.

Argumentos do Recorrente:

Inconformado, o Sr. Graciliano Garcia Capanema alega que a inexecução do Convênio n. 175/2012 não pode lhe ser imputada, uma vez que a vigência terminou em 6/6/2014, quando não era mais prefeito do Município.

Informou, que seu mandato se encerrou em 31/12/2012 e o instrumento vigeu até 6 de junho de 2014.

Que durante os dezenove meses seguintes o outro alcaide, não deu prosseguimento às obras objeto do convênio, a despeito de ter plena consciência e conhecimento de seu objeto. Juntou cópia de ofício encaminhado pelo ente convenente solicitando prorrogação de prazo (fl. 13).

Argumenta, que diante disso “a responsabilidade pela inexecução ou irregularidades no convênio n.º175/2012 é do gestor eleito e empossado em 2013, o Sr. Marcelo Maciel de Castro, que é quem deveria ter dado prosseguimento às obras”.

Pugna pela reforma do acórdão, pois “a inexecução do objeto do convênio não pode ser imputada ao recorrente, que, como dito, não era mais o gestor municipal quando do término do convênio” (fl. 14).

Análise

O Convênio n. 175/2012 foi celebrado no dia 6 de junho de 2012, entre a SEGOV e o Município de Maravilhas e, conforme sua cláusula sexta, teria vigência de 730 dias a contar da data de sua publicação, encerrando-se em 6 de junho de 2014 (fls. 68/75 da TCE).

Considerando que a gestão do recorrente foi de 2009 a 2012 e que a gestão de seu sucessor, Sr. Marcelo Maciel de Castro, foi de 2013 a 2016, cabia-lhe como obrigação primária a prestação de contas dos recursos transferidos ao município.

Por meio do Ofício nº 110/2014, de 5 de abril de 2014, o Sr. Marcelo Maciel de Castro solicitou a prorrogação do prazo de vigência do convênio, informando que “as obras não foram iniciadas devido às inconsistências encontradas no processo licitatório realizado na gestão anterior, que estão sendo denunciadas pelo setor jurídico desta Prefeitura (documentação anexa). Além disso, parte dos recursos foi desviada da conta (R\$82.000,00)” (fl. 102 da TCE).

Como a prorrogação foi indeferida, o Sr. Marcelo Maciel de Castro, em 1 de setembro de 2014, encaminhou a prestação de contas do Convênio n. 175/2012, na qual juntou documentos e informou o ajuizamento de Ação Civil Pública por prática de ato de improbidade administrativa. (fl. 140 da TCE).

Para justificar as irregularidades verificadas na prestação de contas, o Sr. Marcelo Maciel de Castro informou para a SEGOV que o município não tinha como sanar, nem prestar contas, uma vez que a OBRA NÃO FOI EXECUTADA EM SUA INTEGRALIDADE, NÃO HAVENDO QUE SE FALAR EM DEVOLUÇÃO PELO MUNICÍPIO DOS RECURSOS RECEBIDOS SOB PENA DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO, HAJA VISTA NÃO HAVER COMPROVAÇÃO DE QUE OS RECURSOS FORAM APLICADOS EM PROL DO INTERESSE PÚBLICO.”(fls.217-219 da TCE).

Compulsando os autos às fls. 162-180 do processo original, verifica-se no extrato bancário da Conta Corrente 334-9, Agência 0137 da CEF, conta específica do Convênio, que a SEGOV creditou o valor de R\$ 100.000,00, no dia 19/06/2012 e que no dia 05/07/2012, foi enviada TED, no mesmo valor, zerando a conta. No dia 31/07/2012 foi registrado crédito de R\$ 18.000,00, mas nesse mesmo dia, houve a retirada do valor. Desde então, de agosto/2012 até julho/2014, permaneceu na conta um saldo de R\$ 54,14.

Este documento é prova cabal de que os recursos foram totalmente geridos pelo Sr. Graciliano Garcia Capanema, não havendo de se responsabilizar o gestor sucessor por débito solidário, pois embora obrigado a prestar contas em razão da vigência do convênio adentrar o seu mandato, não geriu qualquer parcela dos recursos transferidos.

A decisão recorrida identificou com exatidão os atos que culminaram na aplicação irregular dos valores recebidos do Estado de Minas Gerais, sucedidos basicamente entre os meses de junho e julho de 2012, quando o recorrente estava em pleno exercício do cargo de prefeito municipal e da posição de responsável pela execução do convênio.

Cabe ao prefeito sucessor a apresentação da prestação de contas de convênio com prazo estabelecido para ocorrer durante sua gestão, mesmo que os recursos tenham sido utilizados pelo prefeito antecessor. Entretanto, a constatação de que a totalidade dos recursos foi gerida pelo antecessor mostra-se inadequado imputar-lhe responsabilidade pelas irregularidades na prestação de contas, bem como pela inexecução do objeto do convênio.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, preliminarmente, conheço o recurso ordinário por ser próprio e legítima a parte e, no mérito, considerando que as alegações apresentadas pelo recorrente não têm o condão de alterar o entendimento sobre a matéria examinada pelo Colegiado da Primeira Câmara, na Sessão Ordinária do dia 8/10/2019, nos autos da Tomada de Contas Especial n. 987.408, nego provimento ao recurso ordinário interposto mantendo-se inalterado o Acórdão recorrido, mantendo-se a decisão na qual foram julgadas irregulares as contas decorrentes da execução do Convênio n. 175/2012/SEGOV/PADEM, 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.

Intime-se o recorrente acerca do teor desta decisão.

Transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

kl



RECURSO ORDINÁRIO Nº **1084216**

CERTIDÃO

Certifico que foram disponibilizados, no Diário Oficial de Contas do dia **10/11/2020**, a ementa e o inteiro teor do Acórdão da decisão, para ciência das partes.

TERMO DE ENCAMINHAMENTO

Encaminhamos os presentes autos à Coordenadoria de Pós-Deliberação – CADEL, para as providências cabíveis.

FLAVIA ROBERTA GUIMARAES SANTOS - TC 2712-7
(assinado digitalmente)

Processo: 1095581
Natureza: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
Embargante: Graciliano Garcia Capanema, ex-prefeito
Processo referente: Tomada de Contas Especial n. 987408 (**Apenso:** Recurso Ordinário n. 1084216)
Órgãos: Prefeitura Municipal de Maravilhas/Secretaria de Estado de Governo
Procuradores: João Batista de Oliveira Filho, OAB/MG 20.180; Bernardo Pessoa de Oliveira, OAB/MG 155.123 e Paulo Henrique de Mattos Studart, OAB/MG 99.424
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

TRIBUNAL PLENO – 3/2/2021

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO. OMISSÃO. CONTRADIÇÃO. INOCORRÊNCIA. REPETIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DO RECURSO. IMPOSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. REJEIÇÃO DOS EMBARGOS.

Os embargos de declaração não constituem espécie recursal própria para rediscutir questões de mérito, pois têm estrita função de superar obscuridade, contradição ou omissão na decisão embargada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer, preliminarmente, dos embargos de declaração;
- II) rejeitar, no mérito, os Embargos de Declaração, uma vez que a decisão atacada não padece de omissão ou contradição, não subsistindo os argumentos apresentados pelo embargante;
- III) determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Gilberto Diniz.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 3 de fevereiro de 2021.

MAURI TORRES
Presidente

DURVAL ÂNGELO
Relator

(assinado digitalmente)

TRIBUNAL PLENO – 3/2/2021

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Embargos de Declaração protocolados no dia 23/11/2020 por Graciliano Garcia Capanema, então Prefeito do Município de Maravilhas, contra decisão proferida pelo Tribunal Pleno na sessão de 28/10/2020, nos autos do Recurso Ordinário n. 1084216.

Naquela sessão o Colegiado negou provimento ao recurso, mantendo inalterada a decisão que, nos autos da Tomada de Contas Especial n. 987408, julgou irregulares as contas decorrentes da execução do Convênio n. 175/2012/SEGOV/PADEM, 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 aplicou-lhe multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), em razão do comprovado desvio de finalidade na aplicação dos recursos repassados pelo Tesouro estadual para pavimentação asfáltica e utilizado para pagamento de pessoal.

O embargante afirma que há omissão no Acórdão recorrido porque apesar de reconhecer a situação calamitosa do Município de Maravilhas no ano de 2012, considerou que era exigível que ele resolvesse os problemas de planejamento orçamentário utilizando mecanismos institucionais próprios e não os recursos estaduais vinculados ao convênio, o que ofenderia a razoabilidade, já que o pagamento de verbas alimentares aos servidores era muito mais importante, necessário e urgente que a consecução do objeto do convênio em questão.

Alegou também que a multa aplicada no Acórdão recorrido não é razoável e, que, portanto, deveria ser minorada.

Os autos foram distribuídos à minha relatoria no dia 30/11/2020.

II – FUNDAMENTAÇÃO**Preliminar de Admissibilidade**

Da análise dos pressupostos de admissibilidade, verifica-se que o recurso foi interposto, dentro do prazo legal previsto no art. 343 da Resolução n. 12/2008 e por parte legítima para recorrer, porquanto foi diretamente alcançada pela decisão recorrida, razão pela qual conheço dos Embargos de Declaração.

Mérito

Sustenta a embargante que a decisão prolatada na sessão do Tribunal Pleno do dia 28/10/2020, nos autos do Recurso Ordinário n. 1084216, foi omissa e contraditória.

Os arts. 342 e 343 do Regimento Interno desta Corte exigem, para o cabimento de embargos de declaração, a existência de obscuridade, omissão ou contradição, indicadas de forma clara e precisa, em Acórdãos proferidos pelo Tribunal Pleno ou pelas Câmaras e em decisões monocráticas.

Valendo-me da distinção apresentada pelo Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, relator dos Embargos de Declaração n. 1007792, Acórdão publicado em 11/07/2017, esclareço que *“a obscuridade é a falta de clareza, de inteligibilidade, caráter do que é confuso, distorcido; a omissão caracteriza-se como ato ou efeito de não mencionar, de deixar de dizer, escrever ou fazer; ao passo que a contradição é a relação de incompatibilidade entre dois termos ou juízos, sem nenhuma dimensão intermediária ou sintética que os concilie”*. Somente com a

presença de uma ou mais dessas hipóteses no Acórdão recorrido ficaria configurada a causa de pedir do atual recurso.

O embargante assevera que em razão da grave crise financeira agravada com a ocorrência de sequestros das contas municipais, parte da verba do Convênio n. 175/2012/SEGOV/PADEM foi utilizado para o pagamento dos servidores e de outras despesas do município, razão pela qual as contas foram julgadas irregulares por este Tribunal, nos autos da Tomada de Contas Especial n. 987408.

Afirma que interpôs recurso ordinário alegando em síntese a inexistência de reprovabilidade das suas condutas e a inocorrência de violação das regras do convênio, mas este Tribunal negou provimento ao recurso mesmo reconhecendo a situação calamitosa do Município de Maravilhas em 2012.

Aduz que a conclusão do Acórdão ora embargado ofende a razoabilidade ao se amparar apenas no princípio da legalidade. Para o embargante, diante da crise financeira vivida pelo município, o pagamento das verbas alimentares aos servidores era mais importante do que recapear algumas ruas com as verbas do convênio.

Salienta que a situação de calamidade financeira do município não decorreu de atuação do embargante e, que, por evidente, havia inexigibilidade de conduta diversa, uma vez que, embora tenha violado a legalidade estrita, ele buscou resguardar a dignidade dos servidores em um cenário de dificuldades financeiras.

Por fim, ainda repetindo os argumentos utilizados em seu recurso, afirma que o valor da multa fixada viola o princípio da razoabilidade, uma vez que a irregularidade não é uma infração grave, não causou enriquecimento ilícito do embargante e foi praticada em situação excepcional de calamidade financeira.

Razão não assiste ao embargante. Como é cediço, as situações que ensejam a oposição de embargos de declaração são taxativas e não incluem a rediscussão do mérito da decisão recorrida.

Apesar de usar a expressão “omissão”, o embargante se limitou a repetir os argumentos que já havia trazido no recurso ordinário e não demonstrou de forma clara e precisa o suposto vício no Acórdão. Restou demonstrado apenas o inconformismo do embargante com a decisão de mérito do Tribunal de Contas e a clara intenção de rediscutir o mérito pela via estreita dos embargos de declaração.

Desse modo, são improcedentes os argumentos apresentados, pois não há, neste caso, obscuridade, omissão ou contradição, devendo ser mantida a decisão recorrida, por seus próprios fundamentos.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, presentes os pressupostos, admito os embargos de declaração. No mérito, não subsistindo os argumentos apresentados pela embargante, rejeito os Embargos de Declaração, uma vez que a decisão atacada não padece de omissão ou contradição.

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

* * * * *

kl/