



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

PROCESSO N.º 19.943/2011

PARECER N.º 834/2021–G1P/DA

EMENTA: Tomada de Contas Especial. Convênio. Secretaria de Estado de Obras do Distrito Federal. Ajuste celebrado entre o Distrito Federal, o Estado de Goiás e o Município de Águas Lindas de Goiás-GO. Obras de infraestrutura e implantação de instrumentos urbanos para o incremento da qualidade de vida da população do Município participe. Omissão no dever de prestar contas. Irregularidades. Nas fases precedentes: Decisão. Citação. Procedência parcial das alegações. Cientificação. Irregularidade das contas do Município e do Prefeito. Recurso de Reconsideração interposto pelo Município. Nesta assentada: Corpo Técnico pugna pelo desprovimento do Recurso aviado. MPCDF, no mérito, parcialmente de acordo. Ausência de comprovação da utilização dos recursos em benefício da municipalidade. Responsabilidade exclusiva do gestor inadimplente. Pelo provimento parcial do Recurso e exclusão da solidariedade passiva do Município Recorrente.

Os autos se referem à Tomada de Contas Especial instaurada pela Controladoria Geral do Distrito Federal¹, com o objetivo de quantificar danos e apurar responsabilidades em razão da omissão no dever de prestar contas e investigar supostas irregularidades praticadas ao esteio do Termo de Convênio n.º 3/2007, firmado entre o Distrito Federal, o Estado de Goiás e o Município de Águas Lindas de Goiás/GO, para a realização de obras de infraestrutura e de implantação de instrumentos urbanos para o incremento da qualidade de vida da população do referido município, no valor total de R\$ 2.110.000,00.

2. Na última fase de apreciação meritória a Corte prolatou a Decisão n.º 4.989/2020², para julgar *irregulares* as contas dos responsáveis, entre eles o Município de Águas Lindas de Goiás, por *omissão no dever de prestar contas*.
3. Interposto Recursos de Reconsideração pelo Município de Águas Lindas de Goiás (p. 182), foi conhecido por meio da Decisão n.º 2.156/2021 (p. 186).
4. A atual assentada, portanto, destina-se ao exame meritório da Peça Recursal aviada.
5. O Corpo Técnico sintetizou adequadamente a tese recursal, motivo pelo qual entendo suficiente reproduzi-la a seguir, *verbis*:

¹ Outrora denominada Secretaria de Estado de Transparência e Controle.

² III – julgar, com fulcro no art. 17, inciso III, alínea “c”, da Lei Complementar n.º 1/94, irregulares, com imputação de débito, as contas do Município de Águas Lindas de Goiás e do Sr. José Pereira Soares (Prefeito do Município à época), ante a ausência de prestação de contas dos recursos repassados pelo Distrito Federal ao Município de Águas Lindas de Goiás, por meio do Convênio n.º 003/07; IV – notificar, com fundamento no art. 26 da Lei Complementar n.º 1/94, os responsáveis nominados no inciso III para que, no prazo de 30 (trinta) dias, recolham aos cofres do Distrito Federal, solidariamente, o débito de R\$ 2.100.154,90 (valor em 3.8.2020), a ser atualizado até a data do efetivo pagamento, nos termos da Lei Complementar n.º 435/01;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

Recurso de Reconsideração interposto pelo Município de Águas Lindas de Goiás/GO, por intermédio de sua Procuradora-Geral (Peça 182)

5. Segundo o recorrente, *“a decisão de julgar as contas (da) Municipalidade irregular e condenar o Município a recolher solidariamente os recursos repassados encontra-se totalmente equivocada e NÃO deve prosperar”*, dado ser *“público e notório que, à época da assinatura do Ajuste – Convênio nº 003/2007, os entes federados envolvidos no acordo eram representados pelos (...) gestores/agentes públicos, sendo os mesmos signatários do referido convênio”*.

6. Demais, *“fazendo uma análise pormenorizada de toda documentação constante da presente TCE, bem como das peças que compõe os autos nº 360.000.383/2007 apensos, o qual originou o Convênio nº 003/07, resta claro e evidente que devido às inúmeras irregularidades e inconsistências decorridas durante a celebração e execução do ajuste, infelizmente, o resultado não poderia ser outro, senão desastroso. Os elementos que compõem os autos demonstram que o Convênio nº 003/2007 (...) continha irregularidades desde a fase inicial, ou seja, EM NENHUM MOMENTO as normas legais que disciplinam tais ajustes, quais sejam a IN nº 01/2005 (e) a Lei Federal nº 8.666/93, foram obedecidas, ou, PIOR que isso, foram simplesmente ignoradas pelos gestores envolvidos durante todo o período”*.

7. O recorrente destaca *“que foram amplamente debatidas e apontadas as inúmeras irregularidades/impropriedades decorridas no ajuste em tela bem como foram devidamente comprovadas nos autos desta TCE”*, demonstrando *“a falta de zelo e a total desídia com relação à coisa pública, empregada por todos os gestores envolvidos no referido acordo desde o início de sua celebração. O Governo do Distrito Federal e o Governo do Estado de Goiás tinham a obrigação contratual de fiscalizar o repasse dos recursos, bem como a boa e regular execução do plano de trabalho, e para isso possuíam todos os instrumentos legais, seja através da efetiva atuação do Comitê Gestor, que na prática não existiu, seja pela simples aplicação das normas regimentais que tratam a matéria, em especial a IN nº 001/05 da Corregedoria-Geral do Distrito Federal, o Decreto nº 16.098/94 e a Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações”*.

8. Além disso, prossegue o recorrente, *“não há como negar que o lamentável desfecho do convênio somente se deu devido às más ações e/ou omissões praticadas pelos agentes públicos envolvidos, devidamente demonstradas nos autos do Processo anexo a esta TCE (Processo nº 360.000.383/2007)”*, não havendo *“como ignorar e NÃO RESPONSABILIZAR tais fatos, pois os mesmos DIRETAMENTE concorreram para o deslinde da questão”*, restando *“demonstrado que, desde o início, tudo se deu com a autorização e concordância do então Governador, que, mesmo tendo ciência de todo imbróglio que envolvia o convênio, DETERMINOU o repasse das parcelas subsequentes, logo, PRATICOU atos de gestão que foram decisivos para a ocorrência do dano, sendo que (...), em momento algum, o ex-governador se preocupou com o paradeiro dos recursos distritais, ou implementou ações para resguardá-los, ao contrário, contribuiu para o desvio”*.

9. O recorrente esclarece *“que, mesmo depois de detectada a suposta paralisação da obra, o executor não se prontificou a realizar qualquer vistoria ‘in loco’ visando atestar o estado em que a mesma se encontrava ou o regular emprego da verba repassada. NÃO consta do processo qualquer relatório técnico das visitas realizadas, demonstrando quais das ruas constantes do Plano de Trabalho foram pavimentadas ou sequer o estágio em que a obra se encontrava”*, imaginando *“que, por (se tratar) de técnico especializado com larga experiência na administração pública, as vistorias deveriam vir acompanhadas de laudos técnicos, memorial descritivo, cronogramas físico-financeiros e fotografias que efetivamente demonstrassem a execução e o estágio em que estas se encontravam durante a visita, se é que realmente aconteceram??? Ao contrário, nos poucos pronunciamentos constantes dos autos, o executor simplesmente emite memorando de duas ou três linhas, informando que fez ‘visita’, que as obras “estão em andamento”, ou*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

'paralisadas', tudo de forma vaga, sem efetivamente demonstrar que as supostas visitas efetivamente aconteceram".

10. Nesse raciocínio, para o recorrente, *"ao analisar as condutas praticadas pelos envolvidos, (verifica-se) que a única preocupação e urgência comum entre eles era a LIBERAÇÃO DOS RECURSOS, pois, no mais, nenhum deles demonstrou qualquer zelo ou cuidado de modo a cumprir as normas regimentais e evitar, ou, ao menos, minimizar o prejuízo causado por suas ações/omissões", e, "desde o início, JUNTOS, implementaram ações para que os recursos saíssem dos cofres do governo distrital, mas, de modo algum, demonstraram que os mesmos estavam sendo utilizados em prol da coletividade de Águas Lindas de Goiás".*

11. Portanto, *"não parece razoável que, agora, esta Corte exima ou simplesmente minimize a responsabilidade de alguns e, por outro lado, condene esta municipalidade a responder solidariamente com o prejuízo aferido, sendo que toda prova documental (...) comprova a ILEGALIDADE perpetrada durante a celebração e execução do convênio, que efetivamente contribuiu para o dano, e não apenas a não prestação de contas, como apontado, e sugerindo como únicos responsáveis o Município e o ex-Prefeito de Águas Lindas de Goiás".* Também, *"não (...) parece justo e razoável que esta Corte entenda que não há motivos e embasamento legal para responsabilizar os ex-Governadores do Distrito Federal (Sr. José Roberto Arruda) e o do Estado de Goiás (Sr. Alcides Rodrigues Filho), juntamente com o ex-prefeito de Águas Lindas (José Pereira Soares), uma vez que amplamente demonstrado que estes também foram consignatários dos ajustes (convênio/Termo aditivo), tinham consciência de toda celeuma (não prestação de contas, não demonstração da regular aplicação dos recursos etc.) que envolvia o convênio, incluindo ainda a 'suposta' paralisação das obras e, mesmo assim, em abril de 2008, celebraram um novo Termo Aditivo (...), cujo único intuito era garantir o repasse das duas últimas parcelas (5ª e 6ª), ainda em 2008, que somente não ocorreu por motivos alheios às suas vontades".*

12. O recorrente enfatiza que *"naquele momento já era do conhecimento de todos que as obras estavam 'paralisadas' e que a prestação de contas parcial não havia sido entregue, logo, não foi demonstrada a regular aplicação dos recursos repassados (...) em prol (da) municipalidade, e, ainda assim, os Chefes dos Poderes Executivos dos entes envolvidos NÃO TOMARAM QUALQUER PROVIDÊNCIA PARA SANAR AS IRREGULARIDADES? Ao contrário, decidem liberar mais recursos! Diante desses fatos só (...) resta um questionamento: PARA ONDE EFETIVAMENTE TAIS RECUSOS ESTAVAM INDO? Estranhamente, o Governador do Estado de Goiás, Sr. Alcides Rodrigues Filho, assina o convênio, em maio de 2007, e se compromete a realizar o aporte de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) bem como a fiscalizar a execução do ajuste, pois o Secretário de Planejamento do Estado de Goiás foi designado para o Comitê gestor, assina o Termo aditivo, em 25/07/2007, o qual inclui cláusulas obrigatórias de todo convênio, nos moldes da IN nº 001/05 e em atendimento a recomendação aposta no Parecer exarado pela PGDF, e, em Abril de 2008, concorda com os termos do segundo aditivo, pois também é signatário deste, no sentido de repassar as duas últimas parcelas. Ocorre que, naquele momento, o mesmo tinha total consciência de que ele, como representante do Estado de Goiás, não tinha cumprido com as obrigações assumidas, NÃO REALIZOU O APORTE, nem tão pouco CUMPRIU com a responsabilidade de fiscalizar a execução do ajuste por ele assinado. MAS reaparece em 2008, para assinar o segundo termo aditivo??"*

13. Ademais, continua o recorrente, *"verifica-se dos autos que não há, por parte do Estado de Goiás, nenhum documento HABIL a demonstrar qualquer rescisão/distrato do mencionado convênio, eximindo, assim, o Estado de Goiás dos compromissos assumidos. Logo, as obrigações assumidas via convênio continuavam vigentes e, por isso, não há como negar que a omissão praticada contribuiu para o dano causado".*

14. Em assim sendo, não se pode *"coadunar com o posicionamento sugerido no sentido de não penalizar os ex- Governadores, em especial o ex-Governador do Distrito Federal, Sr. José Roberto Arruda uma vez que há nos autos elementos suficientes que comprovam sua*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

culpabilidade, não (havendo) como simplesmente ignorar os fatos, tanto é que a auditoria de controle externo (do) Tribunal, ao analisar as provas dos autos, acompanhada pelo Controle Interno e pelo posicionamento exarado pelo Ministério Público de Contas, conforme Informação nº 278/2014 (...), (pronunciam-se), no sentido de que o mesmo deve ser responsabilizado”.

15. Em outro ponto, o recorrente assevera que, “segundo entendimento e jurisprudência majoritária das Cortes de Contas, (...) há embasamento legal para a responsabilização dos Governadores”, de modo que, “diante de toda documentação comprobatória existente nos autos, não (...) parece justo ou razoável que todos os agentes envolvidos sejam isentados das suas responsabilidades (...) e/ou sejam sancionados apenas com aplicação de multa, uma vez que amplamente demonstrado que suas ações e omissões DIRETAMENTE contribuíram para o dano causado ao erário distrital”, razão pela qual não se pode “concordar com o posicionamento (...) no sentido de condenar o Município a responder solidariamente com o ex-gestor pela má gestão dos recursos repassados, uma vez que (não) restou demonstrada (...) a APLICAÇÃO DE TAIS RECURSOS EM PROL (da) municipalidade. Data máxima vênia, referida decisão é diametralmente contrária ao posicionamento adotado pelas Cortes de Contas, pois o entendimento majoritário (é) no sentido de que A RESPONSABILIDADE É SEMPRE DO GESTOR FALTOSO, PESSOA FÍSICA, que geriu os recursos à época dos fatos, (de acordo com o) posicionamento do Acórdão nº 137/99 do TCU”.

16. Nas palavras do recorrente, “é público e notório que o MUNICÍPIO, na qualidade de ente público, POR SI SÓ, não tem o poder de prestar contas, pois se manifesta, única e exclusivamente, através da ação de seus gestores, e o fato decorrido (...) é representado pela conduta omissa dos agentes públicos envolvidos, que (ocasionaram) o descumprimento da obrigação. Na hipótese examinada, porém, os autos sequer permitem asseverar que os recursos transferidos à conta do Ajuste foram, de fato, utilizados em benefício da comunidade local. Ao contrário, (verifica-se) que os gestores responsáveis foram omissos e negligentes (GDF/Estado de Goiás e Município) quanto à apresentação das prestações de contas e sem a devida comprovação de uso regular das verbas para execução do objeto pactuado. Pacificado pela doutrina do e. Tribunal de Contas da União, o entendimento jurisprudencial de que o Município e, conseqüentemente, os municípios não podem ser responsabilizados por condutas irregulares praticadas por agentes e gestores políticos do Ente Federado para o qual foram repassados recursos mediante convênio, salvo quando tais recursos foram, de alguma forma, comprovadamente, utilizados pela Municipalidade, o que, in casu, restou demonstrado QUE NÃO OCORREU”.

17. A esse respeito, o recorrente cita o “teor da Decisão Normativa TCU nº 57/2004”, o “entendimento exarado pelo Ministério Público de Contas do TCU, no bojo do seu voto (...) que deu origem ao Acórdão nº 1194/2009”, além dos Acórdãos nºs 1582/2015 e 2363/2018 – TCU.

18. O recorrente considera que, “infelizmente, esse comportamento desidioso para com os recursos públicos (...) não se trata de caso isolado”, não sendo “a primeira vez que o Município de Águas Lindas sofre conseqüências danosas, (...) como pode ser aferido (nos) autos (de) nº 23.880/2014 (TCE referente à não prestação de contas (dos) Convênios 010 e 011/09), (...) cujos desmandos e desvio de dinheiro público foram tão evidentes que originou denúncia por parte do MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA autos nº 2014.01.1.02431-7, em desfavor dos Srs. José Roberto Arruda (ex-Governador do DF), Augusto Carvalho e Geraldo Messias (ex-Prefeito de Águas Lindas) (...). Coincidentemente, o Sr. José Roberto Arruda (ex-Governador do Distrito Federal) e o Sr. José Humberto Pires de Araújo (ex-Secretário de Governo e responsável pelo Comitê Gestor) também figuram no polo passivo da TCE constante dos autos 23.880/14 (Convênios 010 e 011/09), como em demais outras que tramitam (no) Tribunal”.

19. Para mais, “o convênio (...) foi celebrado em maio/2007, de modo que não há como negar que durante todo esse lapso temporal o Governo do Distrito Federal possuía todos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

os mecanismos legais para fiscalizar e penalizar os verdadeiros culpados pelo desvio, ou mesmo para providenciar vistoria “in loco” (...) para certificar se as obras estavam sendo executadas, (e), caso constatada a não apresentação da prestação de contas, providências IMEDIATAS deveriam ter sido tomadas, de modo a evitar ou minimizar os prejuízos, mas, ao contrário, nada foi feito”.

20. Para o recorrente, **“não há como deixar de observar que tanta MOROSIDADE e NEGLIGÊNCIA contribuíram (...) para o prejuízo e para impunidade daqueles que efetivamente lhe deram causa”.**

21. Por conseguinte, não *“parece JUSTO E RAZOÁVEL que, somente agora, quase 14 ANOS da assinatura do ajuste, (a) Corte queira penalizar (...) a coletividade carente (da) municipalidade, a promover a devolução de recursos que (...) NÃO FORAM UTILIZADOS EM BENEFÍCIO DA COMUNIDADE LOCAL”, restando “evidente (...) que (...) o MUNICÍPIO DE ÁGUAS LINDAS também foi vítima dos desmandos de seus ex-gestores, do mesmo modo que o GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL”.*

22. No mérito, o recorrente pede a reforma da *“DECISAO n° 4989/2020, no sentido de aprovar com ressalvas as contas do município (...) e NÃO responsabilizar (a) Municipalidade pelo ressarcimento do débito imputado pela omissão do ex-gestor, uma vez que amplamente demonstrado que a mesma NÃO FOI BENEFICIADA COM RECURSOS REPASSADOS”.* (destaquei).

6. Examinando o mérito a zelosa Unidade Técnica aduz que as alegações recursais não são capazes de infirmar a Decisão Recorrida.

7. Entende que eventual revisão da condenação imposta pela Corte demandaria apresentação de documentos capazes demonstrar, materialmente, o correto emprego dos recursos públicos repassados; o que não se observa nos elementos que carregam a pretensão recursal.

8. Registra que o Voto condutor da Decisão recorrida deixou assentado que *a inexistência de qualquer documento comprobatório da aplicação dos recursos públicos faz nascer a legítima presunção de que as verbas não foram empregadas na execução do objeto.*

9. Aduz que as alegações relacionadas ao decurso de tempo desde a assinatura do Ajuste; à conduta dos agentes públicos envolvidos e do executor do Convênio; bem como aquelas relacionadas à inobservância das normas aplicáveis à espécie não legitimam a pretensão recursal e já foram suficientemente debatidas nos autos. Quanto a isso, reproduz excerto do Voto condutor do *decisum* condenatório que, embora reconhecendo a atuação desidiosa dos gestores do Distrito Federal, para sancioná-los, deixou de condená-los ao ressarcimento solidário do débito.

10. Ressalta que a alegação de que os recursos públicos *não foram utilizados em prol da coletividade de Águas Lindas de Goiás não se fez acompanhar de qualquer evidência.* Destaca que, a despeito da constatação do início da execução das obras, foram elas logo paralisadas, conforme anotado na Informação n.º 278/2014 – SECONT/3ªDICONTE (p. 19), justamente devido à omissão no dever de prestar contas, o que impediu o repasse das duas parcelas restantes relativas ao exercício de 2008.

11. Traz, em reforço desse entendimento, excerto do Parecer n.º 446/2017 – G4P (p. 63) que registra *na forma consignada no Parecer n.º 134/2015-ML (Peça 20), segundo a Nota Técnica n.º 83/2010 – DIREC/SUTCE – CGDF, (...), o Município de Águas Lindas de Goiás/GO não logrou*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

êxito em demonstrar a escorregada utilização de todos os recursos transferidos por meio do citado convênio, apesar do estabelecido no item V.2 do ajuste, que obrigava o conveniente a apresentar, trimestralmente, a prestação de contas dos recursos recebidos. Essa impropriedade é suficiente para ensejar a irregularidade da prestação de contas e a imputação de responsabilidade pela reposição ao Erário.

12. Entende que tais conclusões vão ao encontro da Decisão Normativa n.º 57/2004 – TCU, que reproduz e destaca³ e que a Decisão recorrida se amolda perfeitamente à posição do TCU.

13. Sobre as alegações esteadas nos precedentes do TCU sobre a responsabilidade pessoal do gestor público, segue argumentando, *verbis*:

43. Para mais, ao ensejo dos citados precedentes da Corte de Contas federal, nos quais o recorrente sustenta a tese de responsabilidade pessoal do gestor público, cabe ressaltar o teor da Súmula n.º 230 – TCU28, segundo a qual “*compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito e o prazo para adimplemento dessa obrigação vencer ou estiver vencido no período de gestão do próprio mandatário sucessor, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público*”

44. Conforme destacado pelo TCU, a referida Súmula n.º 230 teve por suporte os “*seguintes exemplos extraídos da (...) base de dados de ‘jurisprudência selecionada’*”:

No caso de omissão no dever de prestar contas, não cabe imputar débito ao gestor sucessor se a aplicação dos recursos transferidos, a vigência do convênio e o fim do prazo para prestação de contas tiverem ocorrido na gestão do antecessor. Contudo, o sucessor não se exime da responsabilidade de tomar providências judiciais no sentido de recompor o débito e de obter os documentos necessários à prestação de contas ou à instauração da tomada de contas especial, conforme o caso. (Acórdão 3912/2016-TCU-Primeira Câmara; Relator: BRUNO DANTAS ...).

Não cabe a responsabilização do prefeito sucessor quando a aplicação integral dos recursos, a vigência e o termo final para prestação de contas do convênio tenham se dado na gestão do seu antecessor, restando-lhe, entretanto, as providências judiciais para a recomposição do erário e para a obtenção dos documentos necessários à prestação de contas e à instauração da tomada de contas especial, conforme o caso. (Acórdão 3779/2012-TCU-Segunda Câmara; Relator: AROLDO CEDRAZ ...).

Caso a aplicação dos recursos transferidos, a vigência do convênio e o fim do prazo para prestação de contas tenham ocorrido na gestão do antecessor, verificada a omissão no dever de prestar contas não cabe imputar débito ao gestor sucessor. Contudo, não se exime o sucessor da responsabilidade de tomar providências judiciais no sentido de recompor o prejuízo e de obter os documentos necessários à prestação de contas e à instauração da tomada de contas especial. A não adoção das medidas necessárias enseja a

³ Art. 1º Nos processos de Tomadas de Contas Especiais relativos a transferências de recursos públicos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou a entidades de sua administração, as unidades técnico-executivas competentes verificarão se existem indícios de que esses entes da federação se beneficiaram com a aplicação irregular dos recursos.

Art. 2º Configurada a hipótese de que trata o artigo anterior, a unidade técnico-executiva proporá que a citação seja feita também ao ente político envolvido, na pessoa do seu representante legal, solidariamente com o agente público responsável pela irregularidade. Art. 3º Caso comprovado que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, condenará diretamente o Estado, o Distrito Federal ou o Município, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

corresponsabilização do gestor sucessor com aplicação de multa. (Acórdão 2475/2015-TCU-Primeira Câmara; Relator: BRUNO DANTAS ...)

14. Sustenta, assim, que o Município de Águas Lindas de Goiás não pode se eximir da responsabilidade de adotar medidas necessárias à recomposição do erário ou, pelo menos, de apresentar documentos necessários à regular prestação de contas.

15. Segue argumentando que *não é razoável que a municipalidade se exima da responsabilidade pela inexistência de meios de controle suficientes e adequados para garantir que os recursos transferidos para contas bancárias de titularidade do ente federado sejam acessados indistintamente pelo agente político, sem que se busque determinar a destinação dos correspondentes valores.*

16. Assim, entende que *diante da ausência de regular prestação de contas do Convênio nº 3/2007, bem assim da inexistência de comprovação de que a municipalidade não foi beneficiada com os respectivos recursos públicos, não há que se falar em reconsideração da Decisão nº 4989/2020 (Peça 162), no sentido de aprovar com ressalvas as contas do Município de Águas Lindas de Goiás/GO, isentando-o da responsabilidade solidária pelo ressarcimento do débito imputado pela à omissão de seu ex-gestor.*

17. Em seguida conclui e sugere, *verbis*:

Conclusão

48. Em suma, conclui-se pelo desprovimento do Recurso de Reconsideração (Peça 182) interposto em face dos itens III e IV da Decisão nº 4989/2020 (Peça 162) e do Acórdão nº 549/2020 (Peça 163).

49. Notícia-se, a tempo, a juntada ao feito do Ofício nº 505/2021 – MPC/PG, de 08/06/2021 (Peça 189), mediante o qual o Procurador-Geral do Ministério Público que atua junto ao TCDF encaminha o Ofício nº 838/2021 – PGDF/PGCONT, de 31/05/2021 (Peça 188), a propósito do “ajuizamento da Ação de Execução de Título Extrajudicial nº 0717831-16.2021.8.07.0001, referente à multa aplicada pelo TCDF (Acórdão nº 346/2017) ao Sr. Jaime Divino Alarcão”.

Sugestões

50. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

I. tomar conhecimento da Informação nº 187/2021 – NUREC;

II. no mérito, negar provimento ao Recurso de Reconsideração interposto em face dos itens III e IV da Decisão nº 4989/2020 e do Acórdão nº 549/2020, restaurando seus efeitos;

III. autorizar:

a) o conhecimento do teor da decisão que vier a ser proferida ao recorrente, na pessoa de sua representante legal;

b) o envio ao Núcleo de Recursos de cópia dessa decisão, como forma de viabilizar os correspondentes registros;

c) o retorno dos autos à SEASP, para as providências de sua alçada.

18. **É o que entendo necessário relatar.**

19. Passo ao exame assentando que, no mérito, estou **parcialmente** de acordo com a Instrução.

20. Quanto às alegações relacionadas ao decurso de tempo desde a assinatura do ajuste; à conduta dos agentes públicos envolvidos e do executor do convênio; bem como aquelas



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

relacionadas à inobservância das normas aplicáveis à espécie; o Ministério Público de Contas **está de acordo** com a Instrução porquanto, de fato, embora relacionadas aos fatos, não acodem à pretensão recursal que intenciona afastar a responsabilidade solidária do Município de Águas Lindas de Goiás. Além disso, encontram-se exaustivamente debatidas nos autos.

21. De outro lado, entendo necessário **ponderar e examinar melhor** as alegações do Corpo Técnico de que a municipalidade restou beneficiada pelos recursos repassados; argumentos que receberam, em sentido contrário, maior atenção na Peça recursal, a fim de afastar a solidariedade passiva do Município de Águas Lindas de Goiás.

22. Não há dúvidas de que a responsabilidade solidária, na hipótese, constitui maior garantia de adimplência para o Distrito Federal; porquanto, inclusive, é essa a teleologia que decorre do instituto jurídico; notadamente quando, no polo passivo, encontra-se, entre os responsáveis solidários, outro ente estatal. Entendo, porém, que essa persecução não deve ocorrer a qualquer custo e sob qualquer parâmetro.

23. Parece apropriado, no caso, refletir sobre a possibilidade de a obrigação ressarcitória, para além de permitir a justa recomposição do ente repassador, constituir encargo insuportável, fazendo replicar o ônus da má gestão e da prática de atos de irregulares sobre a municipalidade; especialmente quando existe a alternativa e o dever de responsabilizar os agentes públicos omissos, gestores da coisa pública e verdadeiros dirigentes da vontade do ente estatal.

24. Assim entendo por que, nesses casos, primeiro, na origem, o conveniente deixará, efetivamente, de receber os benefícios da boa e regular aplicação dos recursos repassados: aqui, a comunidade de Águas Lindas de Goiás, *em obras de infraestrutura e de implantação de instrumentos urbanos para o **incremento da qualidade de vida da população***. Depois, **em face da atuação irregular dos gestores** – tanto de lá, como de cá – também será obrigado ao desembolso de recursos para fins de ressarcimento que, portanto, **mais uma vez**, deixarão de ser aplicados em benefício da municipalidade já fortemente fustigada.

25. Tudo isso, sem levar em conta que os efeitos do julgamento pela *irregularidade* das contas do Município deverão embaraçar novos ajustes e repasses entre o entes, nos termos do art. 5º, I, da Instrução Normativa CGDF n.º 1/2005; o que, no contexto da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, merece ser considerado. Tratam-se, portanto, de circunstâncias de devem ser examinadas caso a caso.

26. Observo que a r. Decisão vergastada reconheceu a atuação negligente dos gestores do Distrito Federal, razão pela qual – sob o fundamento de inexistência de dolo – **apenas os sancionou**⁴, sem lhes imputar o ressarcimento solidário. De outro lado, constato que imputou

⁴ 36. No tocante aos Srs. Paulo César Carvalho Olivieri (Chefe da Unidade de Administração Geral à época), Jaime Divino Alarcão (Secretário Adjunto de Obras do DF à época dos fatos) e José Humberto Pires de Araújo (então Representante do Comitê Gestor do Convênio), meu entendimento diverge dos pareceres.

37. Não me parece adequado, justo e razoável que os gestores do Distrito Federal sejam responsabilizados à devolução dos recursos recebidos e malversados pelo Município de Águas Lindas de Goiás os quais alcançam o valor atualizado de quase 1 milhão de reais.

38. À vista do que foi debatido nestes autos, o fundamento de responsabilização dos gestores seria, especialmente, a



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

responsabilidade solidária ao Prefeito inadimplente e ao Município de Águas Lindas de Goiás; o que motiva a irresignação deste último, na Peça recursal (p. 182).

27. Verifico, ainda, que foram julgadas *irregulares* as contas dos responsáveis por *omissão no dever de prestar contas* e que, conforme a própria Instrução reproduz, o Voto condutor da Decisão recorrida expressamente reconheceu *a inexistência de qualquer documento comprobatório da aplicação dos recursos públicos fazendo nascer a legítima presunção de que as verbas não foram empregadas na execução do objeto*.

28. Nesses termos, tendo a própria e. Corte do Distrito Federal reconhecido que os recursos repassados pelo Distrito Federal *não foram utilizados* na consecução do objeto, tenho dificuldade para aceitar a tese instrutiva de que a municipalidade se beneficiou – de algum modo, mesmo em desvio de finalidade – do repasse; a fim de justificar de justificar a responsabilização solidária com o gestor faltoso.

29. Esse foi o entendimento consignado no Parecer n.º 450/2016 – CF (Processo n.º 20.945/2014). Mesma ponderação, fez-se aduzir no Parecer n.º 729/2017 – DA⁵ (Processo n.º 36.724/2011, p. 24), em circunstâncias muito semelhantes às examinadas nesses autos, inclusive com envolvimento das mesmas autoridades e servidores no âmbito do Distrito Federal⁶; o que, nesse sentido, leva a crer que, apenas *ad argumentandum tantum*, na linha defendida pelo *Parquet* especializado em processos dessa natureza, a pretensão ressarcitória não deveria estar sendo perseguida apenas em face dos Municípios partícipes e seus Prefeitos.

30. Ademais, embora entenda despicienda a exigência da *prova negativa* da qual se ressentia a Instrução; diferente do que argumenta, a inexecução das obras à conta do convênio constitui, na avaliação do *Parquet* especializado, prova inequívoca de que os recursos não estavam sendo utilizados em prol da coletividade de Águas Lindas de Goiás⁷. E isso, a própria Unidade Técnica reconhece em vários pontos da Peça instrutiva.

31. Assim, reiterando, nestes autos, os fundamentos jurídicos do Parecer n.º 729/2017 – DA, porquanto entendo haver perfeita subsunção ao caso concreto; trago à colação o excerto de

autorização para a liberação das 3a e 4a parcelas sem a efetiva comprovação da execução dos serviços relativos às parcelas antecedentes (1a e 2a). Portanto, atribui-se aos responsáveis uma atuação supostamente desidiosa, todavia, sem o dolo de lesar o erário distrital.

⁵ No mesmo sentido, o Parecer n.º 1.024/2018–G3P .

⁶ No tocante aos Srs. Paulo César Carvalho Olivieri (Chefe da Unidade de Administração Geral à época), Jaime Divino Alarcão (Secretário Adjunto de Obras do DF à época dos fatos) e José Humberto Pires de Araújo (então Representante do Comitê Gestor do Convênio), meu entendimento diverge dos pareceres.

⁷ **A transferência de recursos da conta específica do convênio para conta bancária de titularidade da prefeitura não é suficiente para demonstrar que o município ou a coletividade se beneficiaram dos recursos** federais repassados, e, conseqüentemente, para ensejar a responsabilidade do ente federado conveniente pela não aplicação dos recursos na finalidade pactuada, nos termos da DN-TCU 57/2004. (Acórdão n.º 2.368-2ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

importância, *verbis*:

31. Instrução Normativa n.º 1/2005–STC. Divergindo da Instrução nesse ponto, o MPCDF sugere a citação do responsável nos termos do art. 17, III, “b”, da Lei Complementar n.º 1/1994.

32. Noutro giro, destaco que os documentos e informações juntados aos autos **sequer permitem asseverar que os recursos transferidos à conta do Ajuste, de fato, foram utilizados em benefício do Município e da comunidade local**, nos termos originalmente previstos na Cláusula 1.1 do Convênio n.º 7/2007; de modo que, na hipótese – repisando o entendimento consignado no Parecer n.º 450/2016–CF, produzido no bojo do Processo n.º 20.945/2014 – filio-me à corrente jurisprudencial encapada pelo Tribunal de Contas da União no sentido de que o Município e, conseqüentemente os munícipes, **não devem ser responsabilizados por condutas irregulares praticadas por gestores e agentes políticos do Ente Federado para o qual foram repassados recursos, exceto quando tais valores foram, de alguma forma, comprovadamente utilizados pela Municipalidade**, o que, no entendimento do *Parquet* especializado, corroborando o entendimento da Unidade Técnica, os autos não permitem asseverar, ainda que, *ad argumentandum tantum*, em situação de eventual desvio de finalidade.

33. Assim, trago à colação o teor da Decisão Normativa TCU n.º 57/2004, que expressamente prevê:

[...]

Art. 1º Nos processos de Tomadas de Contas Especiais relativos a transferências de recursos públicos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou a entidades de sua administração, as unidades técnico-executivas competentes verificarão se existem indícios de que esses entes da federação se beneficiaram com a aplicação irregular dos recursos.

Art. 2º Configurada a hipótese de que trata o artigo anterior, a unidade técnico-executiva proporá que a citação seja feita também ao ente político envolvido, na pessoa do seu representante legal, solidariamente com o agente público responsável pela irregularidade.

Art. 3º Caso comprovado que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, condenará diretamente o Estado, o Distrito Federal ou o Município, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa.

[...]

34. Reforço a linha de raciocínio reproduzindo excerto da esclarecedora manifestação do Ministério Público de Contas do TCU no bojo do bem lançado Voto que deu origem ao Acórdão n.º 1194/2009, cujo trecho, pela nitidez teleológica, também faço questão de apresentar:

[...]

37. No entendimento do nobre representante do Ministério Público junto ao TCU:

“... não cabe, no caso vertente, imputar débito algum àquele ente federativo, uma vez que, a teor do disposto no artigo 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, não restou comprovado que este e/ou o Hospital Regional Deolindo Couto, órgão da Administração Direta estadual (fl. 131, v.p.), tenham se beneficiado pela aplicação dos recursos afetos às cobranças irregulares de procedimentos do SUS. Aliás, é desconhecido o destino final dado aos valores referentes às despesas glosadas. E, diferentemente do entendimento da unidade técnica (fls. 210/1, v.1), mera declaração, constante na defesa da srª. Teresa Maria Reis Tapety Araújo, de que os recursos recebidos foram utilizados para o bom desempenho e funcionamento do HRDC, desprovida de elementos probatórios, não é garantia de que a verba tenha sido aplicada em prol do interesse público, em benefício da sociedade.

A respeito, cabe destacar que a Carta Magna, em seu artigo 70, parágrafo único, preconiza que: ‘Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária'. Na mesma linha, os artigos 93 do Decreto-lei 200/1967 e 145 do Decreto 93.872/1986 estabelecem que: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'. Neste sentido, o artigo 39 do Decreto 93.872/1986 assim soa: "Responderão pelos prejuízos que acarretarem à Fazenda Nacional, o ordenador de despesas e o agente responsável pelo recebimento e verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos' (artigo 90 do Decreto-lei 200/1967).

A jurisprudência deste Tribunal também é pacífica no sentido de considerar a responsabilidade pessoal do gestor, ao qual compete comprovar o bom e regular emprego dos valores públicos, cabendo-lhe o ônus da prova, conforme assente, v.g., nos seguintes julgados: Acórdãos 73/2007 – 2ª Câmara; 484/2007 – 1ª Câmara; 783/2006 – 1ª Câmara; 1.308/2006 – 1ª Câmara; 1.403/2006 – 1ª Câmara; 2.240/2006 – 2ª Câmara; 2.703/2006 – 1ª Câmara; 2.813/2006 – 2ª Câmara; 2.928/2006 – 1ª Câmara; 578/2005 – 1ª Câmara; 783/2006 – 1ª Câmara; 1.274/2005 – 1ª Câmara; 1.538/2005 – 2ª Câmara".

[...]

VOTO

[...]

8. Passo, agora, à questão divergente suscitada nos pareceres constantes destes autos. Realmente, conforme demonstrou o representante do Ministério Público junto ao TCU, a jurisprudência desta Corte de Contas e a do Supremo Tribunal Federal têm se mantido coerentes no sentido de considerarem **responsabilidade pessoal do gestor a comprovação do bom e regular emprego dos valores públicos que, nessa condição, tenha recebido, cabendo-lhe, em consequência, o ônus da prova.**

9. Trata-se, sem dúvida, de entendimento comumente adotado pelo TCU em casos análogos, quando estabelece como **competência do agente, pessoa física, e não do município ou do estado, a incumbência de demonstrar a fiel aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade.**

10. Na esteira desse raciocínio encontra-se também, como consequência natural, a **obrigação do ordenador de despesa de ressarcir o erário dos prejuízos que tenha dado causa por ação ou omissão no cumprimento da lei ou das normas do direito financeiro. Sem a conduta ilícita de um gestor público, a ilegalidade não ocorre e o débito não se materializa, pois o ente federado não tem vontade própria.**

11. Além disso, a doutrina pátria contém lúcidos ensinamentos acerca do tema, demonstrando, de forma inequívoca, a diferença entre o gestor – agente público – e os entes da federação. Nessa linha, vê-se que o **ente federativo tem a responsabilidade de ordenar o seu desenvolvimento social e garantir o bem estar de seus habitantes, executando políticas públicas de ações a serem empreendidas, na consolidação democrática do Estado.**

12. A essas atribuições deve ser acrescentado o princípio da eficiência, outorgando à sociedade uma importante base jurídica para a cobrança da efetividade e qualidade na prestação dos serviços pelo Poder Público. A função administrativa já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, nos estritos termos da lei, mas com resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

13. Nos dizeres do Prof. Alexandre de Moraes, esse princípio "impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social".

14. Conforme foi colocado anteriormente, o agente público, na condição de ordenador de despesa, difere do ente federativo quanto às responsabilidades específicas da função que



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

*exerce. Assim é que, como **ordenador de despesa, pratica os atos de dispêndio**, assinando empenhos, emitindo cheques, autorizando gastos, homologando licitações, enfim, responsabilizando-se por todas as despesas, das menores às maiores, pois todas são por ele ordenadas.*

15. O Tribunal de Contas da União, buscando normatizar a matéria no âmbito interno desta Casa, editou a Decisão Normativa/TCU n° 57/2004, após judiciosa discussão a respeito dos principais aspectos que lhe dizem respeito. A preocupação maior do TCU acerca do assunto foi estabelecer critérios objetivos e claros acerca das situações que não estavam contempladas na regra geral em vigor. Diante disso, em consonância com esse entendimento, foram redigidos os artigos 1º, 2º e 3º da norma, nos seguintes termos:

[...]

16. Seguindo as disposições contidas no supracitado normativo, este Tribunal **somente em condições excepcionais estende aos entes federados** (estados, municípios e distrito federal) **a responsabilidade**, ainda que solidariamente, pelo ressarcimento ao erário de prejuízos apurados em processos de tomada de contas especial. Nessa linha de entendimento, **a imputação de débito aos estados, ao distrito federal ou aos municípios, apenas se justifica na hipótese de comprovação de que estes foram beneficiados pelos recursos federais transferidos. Do contrário, seria extremamente injusto que os entes federativos tivessem de arcar com o ônus gerado pelo gestor faltoso.**

17. Para concluir essas colocações, dentro do mesmo raciocínio aqui desenvolvido, transcrevo a observação do nobre representante do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, quando, em defesa do seu posicionamento nos autos, contrário à condenação em débito do Governo do Estado do Piauí, afirma que:

“Se assim não fosse, a população do estado ou da municipalidade seria duplamente apenada, pois, em épocas de notória escassez de recursos para serviços públicos essenciais, generalizada nos estados e municípios brasileiros, além de se ver privada da correta aplicação das verbas federais repassadas, em decorrência da má gestão de agentes públicos, como no presente caso, veria reduzidos os parques recursos dos cofres estaduais e municipais em virtude do ressarcimento do dano, recursos estes que poderiam e deveriam ser aplicados nas mais diversas carências do estado ou do município”

18. Portanto, não considero caracterizada, no caso concreto em apreço, a situação aqui aventada no sentido de que o Estado do Piauí teria se beneficiado com a má-aplicação dos recursos do SUS no âmbito do Hospital Regional de Deolindo Couto/PI. Ademais, importa reiterar que restou comprovada a responsabilidade solidária dos agentes Tereza Maria Reis Tapety Araújo (ex-diretora do HRDC) e Antônio Reis de Carvalho Júnior (médico e auditor do HRDC) pelos procedimentos irregulares de que trata esta TCE.

19. Ante todo o exposto, acompanho as conclusões do Ministério Público junto ao TCU e, em parte, as propostas de encaminhamento da Secex/PI. (Acórdão 1.194/2009, Rel. Min. Valmir Campelo)(destaquei)⁸.

⁸ Em idêntico sentido:

É de responsabilidade pessoal do gestor do município, e não da pessoa jurídica conveniente, a restituição de valores recebidos mediante convênio, quando o objeto não é atingido a contento ou quando não há prestação de contas. (Acórdão n.º 1.418/2009 - Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro);

Tratando-se de débito decorrente de dano ao erário propriamente dito (como desfalques, desvios, malversações, superfaturamentos, realização de despesas sem a devida comprovação, etc.) na utilização de recursos do Sistema Único de Saúde transferidos fundo a fundo aos estados, municípios e ao Distrito Federal, cabe ao gestor responsável pela irregularidade a obrigação de ressarcir o erário, devendo a recomposição ser feita ao FNS, em respeito ao disposto nos art. 2º, inciso VII, do Decreto 3.964/2001 e art. 33, § 4º, da Lei 8.080/1990, e considerando ainda que o art. 27 da LC 141/2012 refere-se, exclusivamente, aos débitos decorrentes de desvios de objeto ou finalidade.(Acórdão n.º 1.072/2017, Rel. Min. Bruno Dantas); e



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

32. Nesses termos, o *Parquet* especializado entende que a e. Corte deve **dar provimento parcial** ao Recurso aviado pelo Município de Águas Lindas de Goiás para afasta a responsabilidade solidária passiva.

33. Em face do exposto, no mérito, apenas **parcialmente** de acordo com o Corpo Técnico, sugiro ao e. Plenário que, tomando conhecimento dos documentos agregados:

dê provimento parcial provimento ao Recurso aviado pelo Município de Águas Lindas de Goiás de peça 182, para, na hipótese, afastar a responsabilidade solidária passiva que lhe foi imputada em razão dos itens III e IV da Decisão n.º 4989/2020 e do Acórdão n.º 549/2020.

No mais, com a Instrução.

É o parecer.

Brasília, 6 de dezembro de 2021.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador

Em situações em que o município se beneficia da aplicação indevida de recursos federais e não há indícios de locupletamento, a responsabilidade pelo ressarcimento do débito é imputado exclusivamente ao ente federado. (Acórdão n.º 2.707/2013 - , Rel. Augusto Sherman).