



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual



INSTRUÇÃO INICIAL

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

(X) MEDIDAS PRELIMINARES () PROPOSTA DE MÉRITO () CONTAS ILIQUIDÁVEIS

IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

PROTOCOLOS: 859.181

PARTES: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social-SEDESE e o município de Água Boa/MG.

OBJETO: Tomada de Contas Especial referente ao convênio 630, de 13/12/2005.

ANO REF: 2011

1. QUALIFICAÇÃO DO(S) RESPONSÁVEL(IS) E QUANTIFICAÇÃO DO(S) DÉBITO(S)

NOME: Sr. Elimarcus Lacerda Costa – prefeito no mandato de 2005/2008 – fls. 83 (fls. 10 – item 1).

CPF: 073.325.757-79 (fls. 10 – item 1).

ENDEREÇO: Rua Santa Clara, s/n, Água Boa/MG, CEP; 39.790-000 (fls. 10 – item 1).

VALOR ATUALIZADO DO DÉBITO: R\$ 20.000,00, atualizados até abril de 2011 na quantia de R\$ 42.640,05 (fls. 11).

VIGÊNCIA DO CONVÊNIO: de 13/12/2005 a 30/06/2007 (cláusula sexta do convênio – fls. 220; cláusula segunda do termo aditivo – fls. 209).

PRAZO PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS: até 30/07/2007 (fls. cláusula décima do convênio – fls. 221).

2. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS FATOS

Trata-se de Tomada de Contas instaurada para apurar possíveis irregularidades na prestação de contas, referente ao convênio 630/2005, celebrado em 13/12/2005 (fls. 154/158), entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes-SEDESE e o município de Água Boa/MG, cujo objeto é o desenvolvimento de ações integradas e complementares de caráter social para o atendimento aos usuários da política de assistência social, em especial os idosos, as pessoas com deficiências, os migrantes, as famílias e os indivíduos em situação de vulnerabilidade econômica e social.

2.1 Convênio, termo aditivo e plano de trabalho

Procedeu-se, primeiramente, à análise das cláusulas do convênio (fl. 219/222), de seu termo aditivo (fls. 209/210) e do plano de trabalho (fls. 223/226), de acordo com as exigências das normas vigentes à época de sua assinatura: Lei Federal 8.666/93, Decreto 43.635/2003, IN TCEMG 07/2003 e outras Márcia Vaz / Proc. 859.181

pertinentes, por se tratar do instrumento que originou o presente processo de Tomada de Contas Especial.

A partir dessa análise, verificou-se que as cláusulas do convênio, do termo aditivo e do plano de trabalho estão de acordo com a legislação em vigor na época.

2.2 Relatórios de TCE da Comissão e da Auditoria Setorial

A Comissão de Tomada de Contas Especial da Secretaria, após apurados os fatos, apontou, em seu relatório (fls. 19/26), irregularidade na prestação de contas do convênio em questão, fazendo constituir dano ao erário, no valor histórico de R\$ 20.000,00, de responsabilidade do Sr. Elimarcus Lacerda Costa, prefeito à época.

A manifestação da Auditoria Setorial (fls. 10/17) não difere da conclusão dos membros da Comissão de TCE, sendo o valor atualizado do dano, até abril de 2011, calculado em R\$ 42.640,05 (fls. 11).

2.3 Informações relevantes

Este órgão técnico, dentre outros itens, informa os seguintes:

a) O repasse (R\$ 20.335,78), feito pela Secretaria ao município, por meio do convênio em questão, foi creditado, na conta vinculada nº 11977-6, nas seguintes datas e valores:

QUADRO 1

DATA	FLS.	VALOR – R\$
13/02/2006	188 E 197	7.821,06
13/02/2006	188 E 198	588,24
14/02/2006	188 E 196	11.926,48
TOTAL		20.335,78

b) Após a Secretaria notificar, em 19/10/2007 (fls. 194), o município, tendo em vista a ausência da prestação de contas, a mesma foi apresentada, pelo conveniente, às fls. 111/190. Posteriormente, documentos complementares foram encaminhados (fls. 93/106).

c) Relativamente à prestação de contas apresentada, têm-se:

I. As despesas realizadas foram (demonstrativo das despesas – fls. 169/170):

QUADRO 2

CREDOR / HISTÓRICO	COMP. DESPESA FLS.	PAGAMENTO DA DESPESA (1)			VALOR R\$
		DATA	Nº CONTA	Nº CHEQUE	
RENATA G. FERREIRA / GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA FAMÍLIAS CARENTES	112/113	20/05/07	7020-3	51532	1.709,25
ZENILDES M. DOS SANTOS / PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA PESSOA CARENTE (DESABRIGADA DAS CHUVAS)	114/115	23/04/07	7020-3	51486	200,00
JOÃO G. TEIXEIRA / GAZ PARA CARENTES	116/117	20/06/07	7020-3	51577	2.203,74
FUNERARIA MULTIPREV / FUNERAL PARA MANUTENÇÃO DE ATIVIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	118/119	08/08/06	563-3	5794	700,00
FUNERARIA MULTIPREV / FUNERAL PARA CARENTES	120/121	08/08/06	563-3	5794	250,00
JOAO G. TEIXEIRA / PRODUTOS ALIMENTÍCIOS PARA CESTA PARA FAMÍLIAS CARENTES	122/123	20/10/06	7020-3	853486	2.010,55
CASA DO CONSTRUTOR E PECUARISTA / PADRÕES MONOFÁSICOS PARA PESSOAS CARENTES (CASA ATINGIDA PELA ENCHENTE)	124/125	13/03/07	563-3	6046	1.950,00
MATERIAL DE CONSTRUÇÃO AGUA BOA / MATERIAL DE CONSTRUÇÃO PARA FAMÍLIAS CARENTES	126/127	20/06/07	7020-3	51568	1.195,00
RONALDO CARDOSO / PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA PESSOA CARENTE (DESABRIGADA DAS CHUVAS)	128/129	15/03/07	3851-9	688	60,00
ZENILDES M. DOS SANTOS / PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA PESSOA CARENTE (DESABRIGADA DAS CHUVAS)	130/131	20/03/07	7020-3	853736	200,00
MÁRCIA G. TEIXEIRA / PRODUTOS ALIMENTÍCIOS PARA CESTA PARA CARENTES	132/133	30/03/07	7020-3	51376	403,60

MATERIAL CONSTRUÇÃO NOVA CIDADE / MATERIAL PARA FAMÍLIAS CARENTES	134/136	20/05/07	7020-3	51514	1.011,28
MATERIAL CONSTRUÇÃO NOVA CIDADE / MATERIAL PARA FAMÍLIAS CARENTES	137/139	30/05/07	7020-3	51515	1.356,59
MATERIAL CONSTRUÇÃO NOVA CIDADE / MATERIAL PARA FAMÍLIA CARENTE	140/142	10/05/07	7020-3	51513	1.507,00
MATERIAL CONSTRUÇÃO NOVA CIDADE / MATERIAL PARA FAMÍLIAS CARENTES	143/144	30/05/07	7020-3	51515	333,89
MATERIAL CONSTRUÇÃO NOVA CIDADE / MATERIAL PARA FAMÍLIA CARENTE	145/147	20/05/07	7020-3	51514	1.361,50
MATERIAL DE CONSTRUÇÃO AGUA BOA / MATERIAL PARA FAMÍLIAS CARENTES	148/151	20/06/07	7020-3	51568	1.123,50
RENATA G. FERREIRA / GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA FAMÍLIAS CARENTES	152/153	08/05/07	562-5	8648	390,97
RENATA G. FERREIRA / GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA FAMÍLIAS CARENTES	154/155	20/05/07	7020-3	51531	833,23
RENATA G. FERREIRA / GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA FAMÍLIAS CARENTES	156/157	20/05/07	7020-3	51532	350,20
RENATA G. FERREIRA / GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA FAMÍLIAS CARENTES	158/159	23/05/07	7020-3	51542	553,40
ZENILDES M. DOS SANTOS / PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA FAMÍLIA CARENTE (DESABRIGADA DAS CHUVAS)	160/161	05/06/07	15452-0	850253	200,00
ZENILDES M. DOS SANTOS / PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA FAMÍLIA CARENTE (DESABRIGADA DAS CHUVAS)	162/163	21/06/07	7209-5	850171	200,00
MATERIAL DE CONSTRUÇÃO AGUA BOA / MATERIAL PARA FAMÍLIAS CARENTES	164/165	20/06/07	7020-3	51568	2.380,00
RENATA G. FERREIRA / GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA FAMÍLIAS CARENTES	166/168	20/05/07	7020-3	51531	525,20
TOTAL					23.008,90

(1) Utilização, para pagamento das despesas, de contas bancárias diversas da conta vinculada (nº 11977-6).

- II. Os extratos bancários da conta vinculada (nº 11977-6) foram apresentados às fls. 172/188. Este órgão técnico observa que, em 22/03/2006 (fls. 187), foi debitado, na conta vinculada em questão, o cheque 850001 (fls. 95, 98), nominal ao emitente (prefeitura de Água Boa).
- III. Em 17/06/2010 (fls. 77/79), a Secretaria apresentou o “Relatório de Análise” dos documentos de prestação de contas do convênio 630/05, detectando, dentre outros, os seguintes itens:

[...]

Devolver ao Tesouro Estadual através de DAE a importância de R\$ 152,39, referente a não aplicação dos recursos no período de 13/02/2006 a 21/03/2006.

[...]

Falta carimbo de atesto em todos os comprovantes de despesa.

[...]

Devolver ao Tesouro Estadual através de DAE a importância de R\$ 335,78, referente ao saldo remanescente, telefonar para fazermos correção TJMG e enviar comprovante original para fazermos contabilização.

[...] a prefeitura encaminha documentos e justifica que não foram localizados processos licitatórios ou atos formais de dispensa ou inexigibilidade para alguns fornecedores.

A justificativa para ausência de atos de homologação e adjudicação dos fornecedores não foi aceita pela SEDESE. Foi constatado na microfilmagem do cheque 850001 saque do emitente no valor de R\$ 20.000,00, portanto em desacordo com o artigo 25 do Decreto Estadual 43.635/03.

[...]

Devolver ao Tesouro Estadual através de DAE a importância de R\$ 20.000,00, referente à execução do recurso em desacordo com Decreto Estadual 43635 Art. 24 §4º de 20/10/2003; telefonar para fazermos correção TJMG e enviar comprovante original para fazermos contabilização.

[...]

Sugerimos pela instauração de tomada de contas especial conforme determina o art. 30 do Decreto Estadual nº 43.635, de 20 de outubro de 2003.

- IV. O conveniente devolveu, ao concedente, em fevereiro de 2010 (fls. 46/48, 93, 94, 96, 97), os seguintes valores:
- R\$ 152,39: relativos ao rendimento, calculado conforme fls. 108/109, referente ao período em que o recurso não foi aplicado financeiramente;
 - R\$ 335,39: relativos ao saldo não utilizado do recurso repassado, conforme extrato de fls. 187.
- V. Foram apresentados os atos de homologação e adjudicação dos procedimentos licitatórios:
- TP nº 001/2007, cujo licitante vencedor foi a empresa Material de Construção de Água Boa Ltda. (fornecimento de material de construção - fls. 100);
 - Pregão nº 002/2007, cujos licitantes vencedores foram as empresas Renata Gomes Ferreira ME e João Gomes Teixeira ME (fornecimento de gêneros alimentícios - fls. 101).

Ressalta-se informação da Secretaria, citada no item 2.3 – III, desta informação técnica:

[...] que não foram localizados processos licitatórios ou atos formais de dispensa ou inexigibilidade para alguns fornecedores. A justificativa para ausência de atos de homologação e adjudicação dos fornecedores não foi aceita pela SEDESE.

d) Consta, às fls. 65/66, 81/91, Ação Civil de improbidade administrativa requerida pelo município de Água Boa contra Elimarcus Lacerda Costa que, dentre outros itens, menciona:

Ocorre que, no caso em tela o Município não possui a mínima condição de atender as recomendações supramencionadas, uma vez que foi feito levantamento nos arquivos da Prefeitura e verificou-se que não existem quaisquer documentos referentes aos processos licitatórios ou atos formais de dispensa ou inexigibilidade. Devido ao lapso de tempo e as alterações do quadro de funcionários, também não foi possível identificar e localizar os responsáveis pelo recebimento dos materiais e ou serviços referentes às notas fiscais e recibos apresentados na prestação de contas.

Conforme se verifica pela cópia do cheque nº 850001, Banco do Brasil, agência 0489-8, datado de 22/03/2006 (doc. 03), em que consta como favorecido o próprio emitente, do total de R\$ 20.335,78 (vinte mil, trezentos e trinta e cinco reais e setenta e oito centavos), referente aos recursos financeiros repassados pela Secretaria do Estado, o antigo gestor levantou a importância de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). O cheque assinado pelo então tesoureiro do Município e pai do requerido, foi sacado pessoalmente na “boca do caixa”.

2.4 Análise técnica

Não foi utilizada, para pagamento das despesas, a conta vinculada nº 11977-6, onde o recurso repassado deu entrada (art. 25, do Decreto 43.635/2003, e cláusula terceira, II, “c”, do convênio – fls. 220), tendo em vista que:

- o cheque 850001 (R\$ 20.000,00 - fls. 95, 98), nominal ao emitente (prefeitura de Água Boa), foi debitado, em 22/03/2006, na conta em questão (fls. 187);
- os gastos realizados foram pagos com numerário vindo de contas bancárias diversas da vinculada (Quadro 2, desta informação técnica).

Sendo assim, este órgão técnico entende, s.m.j., que a não utilização de conta vinculada impede afirmar que parte do recurso repassado (R\$ 20.000,00) foi utilizada para o fim proposto (ausência de nexo de causalidade entre a receita e as despesas).

Ubiratan Aguiar e outros autores comentam (Manual Prático do TCU – Convênios e Tomadas de Contas, Especiais – 2004, pags. 24/25 e 28):

Cada convênio deve ser movimentado em uma conta específica. Assim, existirão tantas contas específicas quantos forem os convênios geridos pelos convenentes. Significa dizer que os créditos efetivados na conta específica devem corresponder exatamente ao total de recursos recebidos daquele convênio. Assim como os débitos verificados devem ser exatamente aqueles correspondentes às notas fiscais e recibos concernentes às despesas realizadas com o mesmo convênio, e se referirem ao período de sua vigência. Esse é o chamado nexo causal, que deve existir entre os créditos, os saques e o objeto realizado.

Diretoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual

[...]

Para comprovar a boa aplicação dos recursos é necessária a existência de uma série de nexos: o extrato bancário deve coincidir com a relação de pagamentos efetuados, que deve refletir as notas fiscais devidamente identificadas com o número do convênio, que espelham os cheques nominais emitidos, que devem ser coincidentes com a vigência do convênio e com as datas dos desembolsos ocorridos na conta específica.

Quanto à devolução dos valores do saldo não utilizado (R\$ 335,39) e do rendimento financeiro (R\$ 152,39), entende-se, s.m.j., que ocorreram algumas inconformidades, citadas a seguir:

- o valor não utilizado, ao ser devolvido pelo município, deveria ser atualizado monetariamente, desde a data do repasse até o dia da devolução;
- o rendimento calculado, relativo ao período em que o numerário repassado não foi aplicado financeiramente, corresponde a um dano, que deveria ser pago pelo responsável à época, por ele não ter seguido a determinação da legislação específica. No presente caso, os R\$ 152,39 saíram dos cofres do município.

No entanto, apesar das inconformidades citadas, depreende-se, s.m.j., que a devolução dos valores de R\$ 335,39 e R\$ 152,39 pode ser aceita, levando-se em consideração o Princípio da Economicidade, tendo em vista que essas quantias são de pequena monta.

Com referência ao Princípio da Economicidade, Marçal Justem Filho comenta o seguinte (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 6ª edição – páginas 69 e 70.):

Mas economicidade significa, ainda mais, o dever de eficiência. Não bastam honestidade e boas intenções para validação de atos administrativos. A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos. Toda atividade administrativa envolve uma relação sujeitável a enfoque custo-benefício. O desenvolvimento da atividade implica produção de custos em diversos níveis. Assim, há custos relacionados com o tempo, com a mão-de-obra etc. Em contrapartida, a atividade produz certos benefícios – também avaliáveis em diversos âmbitos.

[...]

A economicidade consiste em considerar a atividade administrativa sob prisma econômico. Como os recursos públicos são extremamente escassos, é imperioso que sua utilização produza os melhores resultados econômicos, do ponto de vista quantitativo e qualitativo.

Relativamente à ausência de alguns documentos de licitação, foi mencionado, pelo município, na Ação impetrada (fls. 85), que *“foi feito levantamento nos arquivos da Prefeitura e verificou-se que não existem quaisquer documentos referentes aos processos licitatórios ou atos formais de dispensa ou inexigibilidade”*.

Este órgão técnico entende, s.m.j., que pode desconsiderar, como irregularidade, a ausência de alguns documentos de licitação, tendo em vista:

- o valor dos gastos efetuados nas datas citadas no Quadro 2, desta informação técnica, permite a dispensa de realização de licitação, tendo em vista que a quantia total da despesa, por fornecedor, é menor que R\$ 8.000,00 (limite máximo para a dispensa);
- como as despesas citadas no Quadro 2 foram pagas com numerário de contas bancárias diversas da vinculada, a análise desses gastos não é pertinente, tendo em vista que não se vinculam ao repasse.

Portanto, entende-se, s.m.j., que a não utilização de conta vinculada faz constituir dano ao erário, no valor de R\$ 20.000,00, tendo em vista a não comprovação da utilização de parte do recurso no fim proposto pelo convênio. A responsabilidade pelas ocorrências é do Sr. Elimarcus Lacerda Costa – prefeito no mandato de 2005/2008 (fls. 10 – item 1, e 83), uma vez que ele era a autoridade máxima do órgão e o ordenador das despesas à época (fls. 111, 112 e outras).

Cabe, ao responsável, Sr. Elimarcus Lacerda Costa, o ônus da prova, tendo em vista que a prestação de contas, relativa à regular aplicação do numerário repassado pelo convênio, é uma obrigação constitucional, conforme rege o art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 04/06/98:

prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, guarde, arrecade, gerencie o administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

E, ainda, tem-se o art. 21, do Decreto 37.924/96:

Art. 21 – Ordenador de Despesa é o dirigente máximo do órgão ou entidade investido do poder de realizar despesa, que compreende o ato de empenhar, liquidar, ordenar pagamento e movimentar recursos que lhe forem atribuídos.

Cumprе ressaltar que o Tribunal de contas da União decidiu (Acórdão 10/2007 – 1ª Câmara – Marcos Bemquerer – DOU 26/01/2007):

TOMADA DE CONTAS CONVÊNIO. NÃO-COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS NO OBJETO PACTUADO. CONTAS IRREGULARES.

1. Julgam-se irregulares as contas e em débito o responsável, com aplicação de multa, em face da não-comprovação do nexo de causalidade entre a verba federal recebida e a totalidade dos serviços executados.

2. O ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos na consecução do objeto do convênio compete ao gestor, por meio de documentação que demonstre, de forma efetiva, os gastos incorridos e o liame causal entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos.

3. CONCLUSÃO

Face ao exposto, entende este Órgão Técnico, s.m.j., que o Sr. Elimarcus Lacerda Costa, prefeito à época, pode ser citado, por esta Casa, nos termos do art. 77, I, da Lei Complementar 102/2008, Lei Orgânica do TCEMG, em razão de:

3.1 IRREGULARIDADE / SANÇÕES

QUADRO 3

ITEM	DESCRIÇÃO DA IRREGULARIDADE	FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA	RESPONSÁVEL	SANÇÕES PASSÍVEIS DE SEREM APLICADAS AO RESPONSÁVEL
I	Não foi utilizada, para pagamento das despesas, a conta vinculada nº 11977-6, tendo em vista que: - o cheque 850001 (R\$ 20.000,00 - fls. 95, 98), nominal ao emitente (prefeitura de Água Boa), foi debitado, em 22/03/2006, na conta em questão (fls. 187); - os gastos realizados foram pagos com numerário vindo de contas bancárias diversas da vinculada (Quadro 2, desta informação técnica).	- art. 25, do Decreto 43.635/2003; - cláusula terceira, II, "c", do convênio (fls. 220).	Sr. Elimarcus Lacerda Costa – prefeito (mandato de 2005/2008).	Arts. 83, I, 84 e 85, I, da Lei Complementar 102/2008, Lei Orgânica do TCEMG.

3.2 INDICAÇÃO DA CONSEQUÊNCIA DO ATO PRATICADO PELO RESPONSÁVEL

A irregularidade citada acima (item 3.1, desta informação técnica) impede afirmar que parte do recurso repassado pelo convênio foi utilizada para o fim previsto, fazendo constituir dano ao erário no valor de R\$ 20.000,00, atualizados até abril de 2011 na quantia de R\$ 42.640,05 (fls. 11), de responsabilidade do Sr. Elimarcus Lacerda Costa, prefeito à época.

À consideração superior.

DCEE/3ªCFE em 09/03/2012.

Márcia Vaz Barbosa de Almeida
Técnico do TCEMG – TC – 830-1