



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 958.369
Natureza: Tomada de Contas Especial
Procedência: Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social de Belo Horizonte – SMAAS
Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

RELATÓRIO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social de Belo Horizonte – SMAAS – com o objetivo de apurar a responsabilidade e quantificar possível dano decorrente da falta de comprovação da regularidade na aplicação de recursos repassados por ela à Associação dos Cuidadores de Idosos de Minas Gerais – ACI/MG – por meio do Convênio de Cooperação Mútua, Processo Administrativo nº 01.177277-10-44 (fl. 26 a 30, Anexo 02), alterado pela celebração de três Termos Aditivos¹.

2. O objeto do convênio, celebrado em 24 de fevereiro de 2011, conforme especificado na Cláusula Segunda, era:

[...] ação conjunta entre o Município e a Entidade, no que se refere ao atendimento domiciliar a idosos, através do Projeto Cuidadores de Idosos a domicílio, como forma de prevenir agravos que possam desencadear o confinamento e o rompimento de vínculos familiares e comunitários, possibilitando ao idoso o resgate de sua integridade e melhoria de sua qualidade de vida e viabilizando ações para a sua inserção nos serviços sócioassistências e de saúde, conforme estabelecido no Plano de Trabalho que integra este instrumento como Anexo I.

3. O Primeiro Termo Aditivo, celebrado em 27 de maio de 2011, ampliou o valor a ser repassado em R\$369.646,20, totalizando R\$5.647.182,20, e alterou o Plano de Trabalho (fl. 55 e 56, Anexo 02).

¹ Fonte de recursos: ROT – Recursos Ordinários do Tesouro Municipal - Fundo municipal de Assistência Social– FNAS, criado pela Lei municipal nº 7.099, 1996.
958.369 msp



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

4. O Segundo Termo Aditivo, celebrado em 30 de abril de 2012, ampliou o valor a ser repassado em R\$369.646,20, totalizando R\$5.647.182,20, e alterou o Plano de Trabalho (fl. 82, Anexo 02).
5. O Terceiro Termo Aditivo, celebrado em 14 de junho de 2013, prorrogou a vigência do Convênio para o período de 01/07/2013 a 28/02/2014 e estipulou o recurso a ser repassado de R\$1.977.689,60, obedecendo ao cronograma de desembolso contido no Plano de Trabalho (fl. 113, Anexo 02).
6. Consta dos autos um Quarto Termo Aditivo que, embora tenha recebido parecer favorável da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte (145 a 147, Anexo 2), padece de validade por ausência de assinatura entre as partes (fl. 142, Anexo 2).
7. A ACI/MG não promoveu a regular prestação de contas relativa aos meses de dezembro de 2013, janeiro e fevereiro de 2014.
8. A Secretaria Municipal instaurou a Tomada de Contas Especial - Portaria SMAAS nº 019/2014, após frustradas as tentativas de regularização da prestação de contas pela Entidade (fl. 10 e 11, Anexo 2).
9. Os membros da Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial, no Relatório Circunstanciado de fl. 03 a 18, Anexo 01, e a Controladoria Geral do Município, no Relatório Final de Controle Interno de fl. 60 a 70, Anexo 1, apuraram dano ao erário de R\$173.639,20 (R\$195.670,39, atualizado em agosto de 2015).
10. Por fim, entenderam que o responsável pelo ressarcimento ao erário seria o representante legal da Associação dos Cuidadores de Idosos de Minas Gerais, Sr. Jorge Roberto Afonso de Souza e Silva.
11. Nesta Corte, a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte, no exame de fl. 07 a 21-v, individualizou as condutas irregulares e concluiu pela citação dos seguintes responsáveis:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

- Associação dos Cuidadores de Idosos de Minas Gerais, responsável pelo dano apurado ao erário municipal;
- Sr. Jorge Roberto Afonso de Souza Silva, Presidente da Entidade no período entre 3/7/2006 a 3/7/2016, responsável solidário pelo dano apurado e pelas despesas impugnadas na prestação de contas;
- Sr. Marcelo Alves Mourão, Secretário Municipal Adjunto de Assistência Social, responsável pelos atos da SMAAS e pela assinatura do terceiro termo aditivo ao Convênio em 14/06/2013, para apresentar justificativas quanto ao não cumprimento dos prazos de comunicação dos autos, encaminhamento da TCE a esta Corte e não aplicação de juros de mora ao dano apurado previstos na IN /TCEMG nº 03/2013;
- Arlene de Mendonça Correia, servidora da SMAAS, BM 44877-3, por ter aprovado Plano de Trabalho contendo apenas o valor global estimado para o triênio 2011/2013, sem discriminar os custos por natureza de despesas, ainda que o valor do repasse tenha sido estabelecido por per capita;
- Sra. Elizabeth Engert Milward de Almeida Leitão, Secretária Municipal Adjunta de Assistência Social, por ter assinado o Convênio 01.177277-10-44 e o primeiro e segundo termos aditivos, respectivamente em 24/2/2011, 27/5/2011 e 30/4/2012, sem o detalhamento dos custos por natureza de despesa, criando obstáculo à atuação dos órgãos de controle interno e externo no acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos, trazendo dificuldades para definição de critérios e parâmetros de avaliação da gestão dos recursos repassados.

12. A Unidade Técnica sugeriu, ainda, a intimação do Controlador Interno do Município para que:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

A. adote matriz de responsabilização e memória de cálculo na apuração de dano ao erário nos casos de Tomada de Contas Especial, bem como a respectiva fundamentação legal;

B. adote medidas administrativas para prevenir a ocorrência das deficiências e irregularidades apontadas neste exame técnico, em particular, exigir que, na celebração de convênios, incluam no Plano de Trabalho o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários envolvidos na execução do objeto, ainda que o repasse seja definido por per capita (fl. 21-v).

13. Citados, o Sr. Marcelo Alves Mourão, a Sra. Elizabeth Engert Milward de Almeida Leitão e a Sra. Arlene de Mendonça Correia apresentaram defesa juntada aos autos às fl. 44 a 129.

14. A Associação de Cuidadores de Idosos, o Sr. Jorge Roberto Afonso de Souza Silva e o Sr. Leonardo de Araújo Ferraz, atual Controlador-Geral do Município de Belo Horizonte, não se manifestaram, embora regularmente citados, conforme Termo de Certificação de fl. 130.

15. A Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte procedeu ao exame das defesas apresentadas, no reexame final de fl. 131 a 144-v.

16. Após, os autos vieram a este Ministério Público de Contas para manifestação.

17. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

18. A matéria envolve a discussão sobre a regularidade da prestação de contas de recursos recebidos por entidades públicas e privadas mediante convênio com o poder público.

19. Todo aquele que, de alguma forma, administra dinheiros, bens ou valores públicos deverá demonstrar a regularidade da sua aplicação por meio da prestação de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

contas a quem de direito. Nesse sentido estabelece a Constituição da República, de 1988:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. **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 a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Grifo nosso)

20. Nos convênios de execução continuada em que a administração dos recursos conveniados tende a alcançar mais de um mandato, a cada gestor caberá a responsabilidade pelos recursos geridos em sua gestão.

21. Neste sentido, citamos os ensinamentos do Professor Ubiratan Aguiar:

[...]

Assim, quando o gestor se encontrar em final de mandato, há que ter ainda mais cuidado no preparo das prestações de contas de todos os convênios em andamento na prefeitura, pois, ainda que o prazo para a remessa dessas contas ocorra no mandato seguinte, **cada gestor deve responder pelo dinheiro efetivamente utilizado** ou, em certos casos, responde até mesmo por recursos que sequer foram utilizados. Explica-se.

Não são raras as situações em que determinado gestor recebe os recursos, não os utiliza, aliás, sequer os contabiliza, impossibilitando ao sucessor a adoção de qualquer providência, já que não tem conhecimento da existência desses recursos. Nesses casos, cabe ao gestor antecessor – responsável pelo recebimento dos recursos – demonstrar que deu notícia ao sucessor da sua existência [...].² (Grifo nosso.)

22. Na hipótese de o responsável não prestar suas contas ou não demonstrar que administrou a coisa pública dentro dos ditames do ordenamento jurídico, ele deve ser responsabilizado pessoalmente, com seu patrimônio particular.

² AGUIAR, Ubiratan *et alii*. Convênios e Tomadas de Contas Especiais. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 74
958.369 msp



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

23. Nesse sentido é a doutrina de Ubiratan Aguiar:

a imputação de responsabilidade pessoal deriva da premissa básica de que **a omissão na prestação de contas**, ou a impugnação de despesas, **pressupõe desvio de recursos públicos**, pelo simples fato de **não se saber acerca da destinação** que lhes foi conferida ou por restar comprovada sua aplicação indevida.³ (Grifo nosso.)

24. Assim, considerando que cabe ao gestor comprovar a correta aplicação dos valores, entendemos que a falta de prestação de contas de valores públicos recebidos para serem empregados nos termos acordados mediante um convênio configura dano presumido, tendo em vista suposto “desvio de recursos públicos”.

25. Cabe ao responsável, somado ao dever de prestar contas, o ônus de demonstrar a existência de nexos entre o objeto descrito no termo do convênio e o que afirma ter sido executado.⁴

26. Neste sentido é o entendimento do TCU:

Tomada de contas especial. Convênio. Execução do objeto. Contratação de empresa de fachada e execução das obras por terceiros. A existência física do objeto pactuado, por si só, não constitui elemento apto a provar a regular aplicação das verbas repassadas por meio do Tomada de Contas Especial. Convênio. Execução do objeto. Contratação de empresa de fachada e execução das obras por terceiros. A existência física do objeto pactuado, por si só, não constitui elemento apto a provar a regular aplicação das verbas repassadas por meio do convênio, sendo sua a obrigação de comprovar que o dinheiro repassado foi utilizado para custear as obras. É necessária a demonstração efetiva do nexos de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos. Contas irregulares. Débito solidário e multa a ex-gestores e a sócio. Inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.⁵ (Grifo nosso.).

27. Assim, o gestor responsável tem a obrigação de demonstrar que os valores recebidos foram efetivamente gastos na execução do objeto conveniado.

³ AGUIAR, Ubiratan *et alii*: Convênios e Tomadas de Contas Especiais. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 68.

⁴ Para comprovar a boa aplicação dos recursos é necessária a existência de uma série de nexos: os débitos do extrato bancário devem coincidir com a relação de pagamentos efetuado, que deve refletir as notas fiscais devidamente identificadas com o número do convênio, que espelham os cheques nominiais emitidos, e ser coincidentes com a vigência do convênio e com as datas dos desembolsos ocorridos na conta específica” in AGUIAR, Ubiratan *et alii*: Convênios e Tomadas de Contas Especiais. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 68.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

28. No exame dos autos, diante da ausência de apresentação de defesa pela Entidade conveniente e seu representante legal, ratificamos o exame da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte quanto ao dano ao erário municipal.

29. A Unidade Técnica identificou a entidade conveniente, Associação dos Cuidadores de Idosos de Minas Gerais – ACI/MG, e seu Presidente à época, Sr. Jorge Roberto Afonso de Souza Silva, como responsáveis solidários pelo dano ao erário no montante de R\$240.333,25, como resultado da soma de despesas impugnadas e do saldo do Convênio não restituído aos cofres municipais (fl. 20).

30. No tocante aos demais responsáveis citados nos autos, a Unidade Técnica elaborou estudo técnico apontando os dispositivos legais descumpridos pelos gestores e servidores da SMAAS e concluiu que as justificativas apresentadas não foram suficientes para afastar as irregularidades atribuídas ao Sr. Marcelo Alves Mourão e à Sra. Elizabeth Engert Milward de Almeida Leitão, ambos secretários adjuntos de assistência social à época, bem como a atribuída à servidora da SMAAS, Arlene de Mendonça Correia.

31. Este Ministério Público de Contas, em que pese a intempestividade na comunicação da instauração da TCE e o encaminhamento a esta Corte e, ainda, a não aplicação de juros de mora ao dano apurado, bem como a aprovação do Plano de Trabalho sem discriminar os custos por natureza de despesas, verificou que a apuração dos fatos, a quantificação do dano e a responsabilização não restaram prejudicadas, uma vez que elas foram demonstradas nos autos nos relatórios conclusivos da Comissão de Tomadas de Contas, da Auditoria Interna e nos exames técnicos desta Corte.

32. Diante disso, deixamos de acompanhar em parte as conclusões da Unidade Técnica, acolhendo as justificativas apresentadas em sede de defesa, para não responsabilizar os Secretários e servidora à época.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

33. Porém, entendemos importante que seja recomendado à SMAAS que, nos próximos convênios firmados, observem os prazos estipulados e a atualização monetária do dano apurado, previstos na Instrução Normativa TCE/MG nº 003/2013 e, ainda, a correta elaboração do Plano de Trabalho de acordo com o disposto no inciso III, art. 3º e inciso I, §1º, art. 8º, ambos do Decreto Municipal nº 10.241, de 2000.

34. Quanto a não manifestação do Controlador-Geral do Município, Leonardo de Araújo Ferraz, acompanhamos a sugestão da Unidade Técnica de nova intimação para que ele se manifeste quanto ao teor do Ofício n. 2285/2017, e ao mesmo tempo, esclareça que medidas adotou ou adotará para prevenir a ocorrência de deficiências e falhas no acompanhamento da execução dos Convênios firmados pelo Município (fl. 141v e 142).

35. Assim, considerando efetiva a garantia do contraditório e da ampla defesa aos responsáveis, **opinamos pela irregularidade das contas do Sr. Jorge Roberto Afonso de Souza Silva, Presidente da Associação dos Cuidadores de Idosos de Minas Gerais, com determinação de ressarcimento do dano apurado em solidariedade com a Entidade, sem prejuízo de aplicação de sanções e recomendações cabíveis.**

36. Por isso, este Ministério Público de Contas opina pelo (a):

- a) julgamento das contas como irregulares, na forma do art. 48, III, “b” e “c” da Lei Complementar estadual nº 102, de 2008;
- b) ressarcimento ao erário municipal dos valores impugnados, no montante de R\$240.333,25, devidamente atualizados⁶, em solidariedade, pela Associação dos Cuidadores de Idosos de Minas Gerais e pelo Sr. Jorge Roberto Afonso de Souza Silva, Presidente atual e à época;

⁶ Atualização conforme disposto na Instrução Normativa nº 03/2018, publicada no Diário Oficial de Contas do dia 12 de junho de 2018 (alterou o § 2º do art. 18 e o art. 25, ambos da Instrução Normativa nº 03, de 27 de fevereiro de 2013).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

c) aplicação de sanção ao Sr. Jorge Roberto Afonso de Souza Silva, Presidente atual e à época da ACI, com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar estadual nº 102, de 2008, pelas condutas irregulares individualizadas no corpo deste parecer;

d) recomendação ao atual titular da SMAAS, nos termos sugeridos pela Unidade às fl. 141-v e 142;

a) citação do Controlador-Geral do Município de Belo Horizonte, nos termos sugeridos pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte às fl. 140 e 141.

37. É o parecer.

Belo Horizonte, 26 de junho de 2018.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas