



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 800.766
Natureza: Tomada de Contas Especial
Procedência: Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
Responsável: Herivelto Furtado Zanela
Relator: Conselheiro Substituto Licurgo Mourão

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

RELATÓRIO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, com o objetivo de apurar a responsabilidade e quantificar o dano decorrente da falta de comprovação de regularidade na aplicação de recursos repassados por ela ao Município de Itamarati de Minas, mediante o Convênio SETOP nº 167/2006 (fl. 09 a 17), com as alterações constantes do Termo Aditivo ao Convênio nº 217/2007 (fl. 38 e 39), e encaminhada a este Tribunal para análise.
2. Tendo em vista as irregularidades na execução do convênio e o inadimplemento das cláusulas pactuadas, em 09 de setembro de 2008, a SETOP firmou Termo de Rescisão unilateral do Convênio nº 167/2006 (fl. 54 a 56).
3. No relatório às fl. 67 a 69, os membros da Comissão de Tomadas de Contas Especial da referida Secretaria concluíram pela responsabilização do Sr. Herivelto Furtado Zanela, Prefeito Municipal à época, considerando a sua omissão do dever de prestar contas, uma vez que “os prazos tanto para execução quanto para prestação de contas dos recursos recebidos através do convênio transcorreram em seu mandato”, e que o valor devido ao Estado é de R\$80.640,55 (fl. 69).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

4. A Auditoria Setorial da Secretaria de Transportes e Obras Públicas, por meio do Certificado nº 1300.3038.09, concluiu pela irregularidade das contas tomadas (fl. 74).

5. A Unidade Técnica, na análise de fl. 82 a 92, devido a irregularidades nas contas do convênio tomadas pelo órgão repassador, propôs a citação do Sr. Herivelto Furtado Zanela, signatário do convênio e ordenador de despesas, e dos Srs. Fuad Jorge Noman Filho e Paulo Antônio Moreira Avelar, respectivamente Secretário e Subsecretário de Transportes e Obras Públicas à época.

6. O Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Transportes e Obras Públicas, foi admitido nos autos como terceiro interessado (fl. 110 a 114).

7. Citados (fl. 94), os responsáveis se manifestaram, conforme a certidão de juntada de documentos à fl. 281.

8. A Unidade Técnica procedeu ao exame das defesas apresentadas (fl. 282 a 319) e concluiu que:

a) a instauração intempestiva da tomada de contas especial não prejudicou a apuração dos fatos, a quantificação do dano e a definição das responsabilidades, sugerindo recomendação à SETOP para que observe os prazos estabelecidos nos art. 245 e 246 do RITCMG;

b) quanto à celebração intempestiva de termo aditivo, posteriormente ao prazo de vigência do convênio original, entendeu que "[...] um convênio vencido é um convênio extinto e o seu aditamento implica em acordo verbal, que, pela legislação, notadamente a Lei 8.666/93, é nulo de pleno direito". Pelas razões expostas sugeriu a aplicação de multa ao Sr. Paulo Antônio Moreira Avelar;

c) a demonstração da boa e regular comprovação dos recursos conveniados ficou prejudicada por haver contradições entre os dados constantes dos boletins de medição e os laudos técnicos, pela ausência de termo de aceitação definitiva da obra, por irregularidades nos documentos de despesas e falhas formais, o que impossibilitou a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

aferição do nexo de causalidade. Entendeu que a responsabilidade pelas inconformidades apuradas e o ressarcimento aos cofres estaduais dos recursos conveniados devem recair sobre o Sr. Herivelto Furtado Zanela, ex-Prefeito Municipal e signatário do convênio, tendo em vista a sua omissão do dever de prestar contas.

9. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

10. A matéria envolve a discussão sobre a omissão do dever de prestação de contas de recursos recebidos por entidades públicas e privadas mediante convênio com o poder público.

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

12. Dessa forma, se o responsável não prestar contas ou não demonstrar que administrou a coisa pública dentro dos ditames do ordenamento jurídico, será responsabilizado pessoalmente, com seu patrimônio particular.

13. 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

destinação que lhes foi conferida ou por restar comprovada sua aplicação indevida.¹ (Grifo nosso.)

14. Assim, conclui-se 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”, uma vez que cabe ao gestor comprovar a correta aplicação desses valores.

15. Se essas contas não são prestadas espontaneamente, elas devem ser tomadas pela autoridade administrativa competente e são chamadas de Tomadas de Contas Especiais.

16. De acordo com J. U. Jacoby Fernandes, a “Tomada de Contas Especial é um processo excepcional de natureza administrativa que visa apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano ao erário”.²

17. Ainda segundo o mesmo autor, “a Tomada de Contas Especial é instaurada por uma autoridade integrante da própria unidade administrativa ou superior hierarquicamente àquela em que ocorreu uma das três condutas referidas anteriormente”.³

18. Nestes termos, a Lei Complementar nº 102, de 2008, Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, prevê:

Art. 47. A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, adotará providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos e quantificação do dano, quando caracterizadas:

I - omissão do dever de prestar contas;

II - falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou pelo Município;

III - ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;

IV - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que possa resultar dano ao erário. (Grifo nosso.)

¹ AGUIAR, Ubiratan *et alii*. Convênios e Tomadas de Contas Especiais. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 68.

² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tomada de Contas Especial. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 29

³ Op. Cit.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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

20. 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 nexo 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.)

21. Assim, conclui-se que o prestador, para comprovar a regular aplicação dos recursos, deve demonstrar que os valores sacados da conta convênio foram efetivamente utilizados na execução do objeto acordado.

22. Neste caso, conforme se verifica nos autos, não ficou demonstrado o nexo causal entre os valores repassados pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, os saques realizados e a execução do objeto do Convênio SETOP nº 167/2006, qual seja, a conjugação de esforços e efetiva participação dos convenientes para a execução, mediante cooperação técnica e financeira, das obras de melhoramentos das vias públicas do Município de Itamarati de Minas.

23. Nesse sentido, manifestou-se a Unidade Técnica (fl. 318):

[...]

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.

⁵ AC-2864-41/13-P Sessão: 23/10/13 Grupo: I Classe: IV Relator: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO - Tomada e Prestação de Contas - Iniciativa Própria



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

c) no que diz respeito à demonstração da boa e regular comprovação da aplicação dos recursos conveniados, esta restou prejudicada, considerando a existência de contradições entre os dados constantes dos boletins de medição e os laudos técnicos, ausência do termo de aceitação definitiva da obra, impropriedades nos documentos de despesa, além de outras falhas de caráter formal, não se vislumbrando na documentação ora trazida pelo Defendente elementos suficientes que pudessem comprovar que a obra tenha sido concluída efetivamente e de acordo com o plano de trabalho estabelecido entre as partes; considerando que o laudo expedido pelo DER/MG, à fl. 60, demonstrou a realização de 88% da obra pactuada, emitido em 19/2/2009, ou seja, aproximadamente 19 meses após o encerramento do convênio, mas não informa se os recursos despendidos foram efetivamente os do instrumento em questão; considerando a impossibilidade de aferição do nexo de causalidade, sugere-se a irregularidade das contas, devendo a responsabilidade pelas irregularidades apuradas recair sobre o ex-Prefeito Municipal e signatário do convênio, Sr. Herivelto Furtado Zanela, tendo em vista sua omissão e do dever de prestar contas, conforme estipula o artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e não comprovação da realização das obras, devendo ser efetuado o ressarcimento aos cofres estaduais dos recursos conveniados, corrigidos monetariamente. (Grifo do autor.)

24. Diante disso, entendemos que as contas devem ser julgadas irregulares e o valor total repassado ressarcido aos cofres públicos, devidamente atualizado, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis.

25. No que concerne à celebração do termo aditivo após o término do convênio, responsabilidade imputada ao titular da SETOP à época, Sr. Paulo Antônio Moreira Avelar, acompanhamos a conclusão da Unidade Técnica (item b, fl. 318), pela aplicação de multa ao gestor.

CONCLUSÃO

26. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas opina:

a) pelo **julgamento das contas como irregulares**, na forma do art. 48, III, “a”, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, Lei Complementar estadual nº 102, de 2008;

b) pela determinação, ao **Sr. Herivelto Furtado Zanela**, de ressarcimento do valor total repassado ao Município de Itamarati de Minas mediante o Convênio nº 167/2006, devidamente atualizado e acrescido de juros de mora;

c) pela aplicação de multa, com fulcro nos artigos 318, I, e 319 da Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Complementar estadual nº 102, de 2008, ao **Sr. Herivelto Furtado Zanela**, tendo em vista a sua omissão do dever de prestar contas.

d) pela aplicação de multa ao **Sr. Paulo Antônio Moreira Avelar**, nos termos dos art. 47 e 94 da Lei Complementar 33, de 1994, pela formalização de termo aditivo após o convênio estar vencido;

e) pela recomendação ao atual Secretário de Estado de Transporte e Obras Públicas para que observe os prazos e procedimentos para instauração de Tomadas de Contas e celebração de aditamentos a convênios.

27. É o parecer.

Belo Horizonte, 1º de abril de 2014.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas