MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 887.924
Natureza: Tomada de Contas Especial
Procedência: Secretaria de Estado de Saúde
Responsáveis: Elimárcius Lacerda Costa e Olinta Lima Ferreira Oliveira
Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

RELATÓRIO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Saúde – SES – com o objetivo de apurar a responsabilidade e quantificar o dano decorrente da falta de comprovação da regularidade na aplicação de recursos repassados por ela ao Município de Água Boa mediante o Termo de Compromisso nº 199/2005 (fl. 79 a 82), com as alterações constantes das Resoluções da SES, conforme quadro de fl. 353, encaminhada a este Tribunal para análise.

2. No relatório conclusivo nº 05/2012 (fl. 262 a 268) e no complementar a ele (fl. 314 a 319), os membros da Comissão Permanente de Tomadas de Contas Especial da referida Secretaria concluíram que houve omissão do dever de prestar contas, e dano ao erário estadual na totalidade dos recursos repassados no montante de R$319.107,09 (atualizados pela taxa SELIC até 09/08/2012, cálculo detalhado na planilha de fl. 320).

3. Considerando as irregularidades apontadas, imputaram responsabilidade ao Sr. Elimárcius Lacerda Costa, Prefeito do Município de Água à época da assinatura do Termo de Compromisso nº 199/2005 e, solidariamente, à Sra. Olinta Lima Ferreira

Oliveira, signatária do referido termo e titular da Secretaria Municipal de Saúde à época. A Comissão deixou de imputar responsabilidade pela omissão de prestar contas ao Sr. Carlos Magno Ferreira, gestão 2009/2012, considerando as providências tomadas por ele para proteção ao erário (fl. 267).

4. A Auditoria Setorial da Secretaria de Estado de Saúde, por meio do Certificado nº 1320.1511.13, concluiu pela irregularidade das contas tomadas (fl. 342).

5. A Unidade Técnica, na análise de fl. 351 a 360, concluiu pela citação dos responsáveis, Sr. Elimárcius Lacerda Costa e Sra. Olinta Lima Ferreira Oliveira, devido a irregularidades na execução do Termo de Compromisso (não utilização de conta específica) e pela omissão do dever de prestar contas, fato que impossibilitou a comprovação integral do nexo de causalidade entre os recursos pactuados e as obras realizadas.

6. Citados, os responsáveis não se manifestaram, conforme a certidão à fl. 368.

7. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

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

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

10. 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.

11. 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.[1] (Grifo nosso.)

12. 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.

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

14. 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]

15. 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]

[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. 4ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 29
[3] Op. Cit.

16. 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.

17. 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]

18. 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.).

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 nominais 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

19. Assim, concluí-se que o prestador, para comprovar a regular aplicação dos recursos, deve demonstrar que os valores sacados da conta convênio ou termo de compromisso foram efetivamente utilizados na execução do objeto acordado.

20. Neste caso, conforme se verifica nos autos, não ficou demonstrado o nexo causal entre os valores repassados pela Secretaria de Estado de Saúde, os saques realizados e a execução do objeto do Termo de Compromisso nº 199/2005, qual seja, a melhoria da infraestrutura e qualidade do sistema de Atenção Primária à Saúde do Município de Água Boa.

21. Nesse sentido, manifestou-se a Unidade Técnica (fl. 357):

> Depreende-se, s.m.j., que, tendo em vista a irregularidade descrita no item 2.4, desta informação técnica, fica prejudicada a afirmação de que os gastos realizados referem-se ao Termo de Compromisso em estudo **(falta de nexo de causalidade)**, tendo em vista a dificuldade de comprovação de vinculação entre o repasse, os débitos e os créditos ocorridos na conta bancária, que deveria ser específica de movimentação do recurso do termo de compromisso. Isso fez constituir dano ao erário, no valor total do repasse, de responsabilidade do Sr. Elimárcius Lacerda Costa (prefeito de Água Boa/MG na gestão 2005/2008) e, solidariamente, da Sra. Olinta Lima Ferreira Oliveira (Secretaria Municipal de Saúde de Água Boa/MG na gestão 2005/2008 e signatária do Termo de Compromisso).
>
> Ressalte-se que **a omissão no dever de prestar contas impede a comprovação de utilização dos recursos do Termo de compromisso nos objetivos do convênio, ainda que parcialmente, tendo em vista que não há nexo entre a movimentação de recursos e a execução da obra,** considerando que o Sr. Elimarcus Lacerda Costa não deixou rastros do ocorrido, já que não foram deixados, na sede do município, nem empenhos nem comprovantes de despesas relativos ao período de vigência do instrumento. Dessa forma, diante da impossibilidade de se proceder a exclusão no montante do débito, de parcelas da obra realizadas e aproveitadas posteriormente, impõe-se aos responsáveis o débito integral dos recursos repassados. (Grifos nossos.)

22. Pelo que consta nos presentes autos, de acordo com as Resoluções da SES e os relatos da Comissão de Tomada de Contas (fl. 337 e 338), o prazo para a prestação de contas do Termo de Compromisso sob exame foi prorrogado para 31/05/2012, alcançando a gestão do Prefeito Carlos Magno Ferreira, gestão 2009/2012.

23. No entanto, este Ministério Público de Contas entende que está afastada a responsabilidade do Sr. Carlos Magno Ferreira, Prefeito sucessor, na omissão do dever de prestar contas, pois, diante da impossibilidade de prestar contas por total ausência de documentos que comprovassem a aplicação dos recursos recebidos pelo Município de Água Boa, adotou providências para resguardar o patrimônio público ao impetrar Ação de Busca e Apreensão de documentos do Município em poder de terceiros (fl. 154 a 169) e Ação de Ressarcimento de Dano contra o ex-Prefeito Sr. Elimárcius Lacerda Costa (fl. 99 a 111).

24. Ademais, conforme extratos de conta específica do Termo de Compromisso, os recursos repassados foram utilizados na gestão do Prefeito Sr. Elimárcius Lacerda Costa (fl. 170 a 221), sendo de sua responsabilidade, com coresponsabilidade da Sra. Olinta Lima Ferreira Oliveira, signatária do Termo de Compromisso nº199/2005, a devolução aos cofres estaduais dos recursos repassados ao Município de Água Boa.

25. 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.

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 de ressarcimento do valor total repassado ao Município de Água Boa mediante o Termo de Compromisso nº 199/2005, devidamente atualizado e acrescido de juros de mora, pelo Sr. Elimárcius Lacerda Costa e pela Sra. Olinta Lima Ferreira Oliveira;

c) pela aplicação de multa ao Sr. Elimárcius Lacerda Costa e à Sra. Olinta Lima

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Ferreira Oliveira, com fulcro nos artigos 318, I, e 319 da Lei Complementar estadual nº 102, de 2008, tendo em vista a omissão do dever de prestar contas.

27. É o parecer.

Belo Horizonte, 02 de abril de 2014.

Sara Meinberg
Procuradora do Ministério Público de Contas-9