



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº: 923910/2014

Relator: Conselheira Adriene Andrade

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

Excelentíssima Senhora Conselheira Relatora,

1. Tratam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada em virtude de irregularidades na prestação de contas do Termo de Compromisso 43/2006, celebrado em 26/06/2006 (f. 20/21), entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes - SEDESE e o município de Mato verde, cujo objeto era o custeio de Centro de Referência de Assistência Social - CRAS.
2. A Unidade Técnica, em sede de exame inicial (f.372/384), entendeu que a Prefeitura de Mato Verde deveria ser intimada, representada pelo atual Prefeito, para que encaminhasse documentação pertinente.
3. O Sr. Generino de Sales Pinto encaminhou documentação às f. 388/491 e 503/517.
4. Em sede de reexame (f. 522/526), o setor técnico alegou que os repasses realizados ao município de Mato Verde, totalizando R\$ 27.000,00, foram debitados da conta vinculada, sem ter sido comprovada a sua utilização no objeto do convênio em tela. Ou seja, em que pese o cumprimento do objeto, não foi comprovado o nexo de causalidade entre o recurso repassado e o débito efetuado. Dessa forma, opinou a Unidade Técnica pela citação do Sr. José Gilvandro Leão Novato, prefeito signatário do convênio à época, para apresentação de defesa quanto aos fatos apontados.
5. Em seguida vieram os autos para este Ministério Público, que também opinou pela citação do Presidente da Câmara à época.
6. Foi determinada a citação do Sr. José Gilvandro Leão Novato à f. 531, no entanto, à f. 532, foi juntado aos autos o aviso de recebimento dos correios com a anotação “não procurado”.
7. Em seguida, conforme f. 537, foi publicado no Diário Oficial de Contas do dia 06 de abril de 2016 o Edital de citação do Sr. José Gilvandro Leão Novato, conforme o disposto no inciso V do §1º do art. 166 do RITCEMG.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

8. Posteriormente, foram expedidos novos mandados de citação, às f. 543 e 547. Conforme f. 548, foi juntado aos autos o aviso de recebimento dos correios com a assinatura do Sr. João Gilvandro Leão Novato.
9. No entanto, conforme f.549, o ex-gestor não se manifestou no prazo determinado.
10. Em seguida, os autos retornaram ao Ministério Público de Contas para o indispensável parecer.
11. É o relatório. Passa-se à manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

1) Do procedimento de tomada de contas especial:

12. A Tomada de Contas Especial é um procedimento administrativo destinado a apurar a responsabilidade por uso indevido de recursos públicos, seja por mera omissão ou irregularidades na prestação de contas, seja por aplicação inadequada dos recursos.
13. Ela é conceituada da seguinte forma pela Instrução Normativa nº 03/2013 do Tribunal de Contas de Minas Gerais:

“Art. 2º. Tomada de contas especial é o procedimento **instaurado pela autoridade administrativa competente** depois de **esgotadas as medidas administrativas internas**, ou pelo Tribunal, de ofício, com o objetivo de promover a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano, quando caracterizado pelo menos um dos seguintes fatos:

I- omissão no dever de prestar contas;

II- falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou pelo Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere;

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

IV- prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, de que resulte dano ao erário.” (grifos meus)

14. A Lei Complementar nº 102/2008 do Estado de Minas Gerais prevê a hipótese de instauração pelo Tribunal de Contas, conforme art. 47, §§ 1º e 2º:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

“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.

§ 1º No caso de não cumprimento do disposto no “caput” deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

§ 2º Não atendida a determinação prevista no § 1º, o Tribunal, de ofício, instaurará a tomada de contas especial, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas nesta Lei Complementar.

§ 3º Os elementos que integram a tomada de contas especial serão estabelecidos em ato normativo do Tribunal.” (grifos meus)

15. Ao fazer uma interpretação sistemática desses dispositivos, depreende-se que a Tomada de Contas Especial deve ser instaurada primeiramente pela autoridade administrativa competente, tanto que, se ela não instaurar nos casos previstos, poderá ser solidariamente responsável pelo dano causado, podendo o Tribunal, ainda, determinar a sua instauração, conforme o §1º acima prevê. Assim, apenas no caso da omissão total da Administração caberia ao Tribunal de Contas, subsidiariamente, promover a instauração da Tomada de Contas Especial de ofício.
16. No caso específico de ausência de prestação de contas ou malversação de recursos oriundos de convênio, a instauração da Tomada de Contas Especial compete ao gestor do órgão responsável pelo repasse dos recursos.
17. Cabe ressaltar que, antes da instauração da Tomada de Contas Especial, o órgão administrativo, diante de alguma anormalidade no trâmite que deve seguir a gestão dos recursos públicos (liberação, aplicação e prestação de contas), deverá esgotar todas as medidas administrativas internas visando regularizar a situação. Essas medidas administrativas internas compreendem principalmente os atos de comunicação, por meio de ofícios, ao gestor que se encontra em situação irregular para que promova, em determinado prazo, as retificações necessárias e até o ressarcimento ao erário, como se pode depreender do art. 3º da IN 03/2003 do TCEMG:

“Art. 3º. As medidas administrativas internas que precedem a instauração da tomada de contas especial podem constituir-se em diligências, notificações, comunicações ou outros procedimentos devidamente formalizados, destinados a promover a prestação de contas ou o ressarcimento ao erário estadual ou municipal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

18. A entidade terá o prazo de 180 (cento e oitenta dias) para regularizar a situação, conforme prevêm os arts. 246 e 247 da Resolução nº 12/2008 do Tribunal de Contas de Minas Gerais:

“Art. 246. As medidas administrativas internas, com vistas ao ressarcimento ao erário, deverão ser adotadas em até 180 (cento e oitenta dias), contados: I- da data fixada pra apresentação da prestação de contas, nos casos de omissão no dever de prestar contas e da falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou pelo Município; II- da data do evento, quando conhecida, ou da data da ciência do fato, nos demais casos.

Art. 247. Não será instaurada a tomada de contas especial, caso ocorra o devido ressarcimento integral ao erário no prazo a que se refere o artigo anterior e esteja comprovada a boa fé dos responsáveis.

Parágrafo único. Considera-se como integral ressarcimento ao erário:

I- a completa restituição do valor do dano atualizado monetariamente; ou II- em se tratando de bens, a respectiva reposição ou a restituição da importância equivalente aos preços de mercado, à época do efetivo recolhimento, levando-se em consideração o seu estado de conservação.

19. Transcorrido este lapso temporal e não efetivada a regularização, caberá ao órgão repassador dos recursos instaurar a Tomada de Contas Especial. O objetivo deste procedimento é a apuração de ato inquinado de vício, segundo as hipóteses do art. 47 da LC 102/2008, quantificação do dano ao erário, identificação dos responsáveis e adoção de todas as medidas cabíveis para proteger o interesse público.
20. Diante da ocorrência de dano e não recomposição dos cofres públicos mesmo tendo sido executadas as medidas administrativas internas e concluída a Tomada de Contas Especial, há à disposição da Administração as ações judiciais que visam ressarcir o prejuízo causado.
21. Tendo em vista que a Administração tem o poder-dever de exercer a autotutela sobre os recursos públicos que estão sob sua guarda, considerando que esse controle é de interesse público - e, portanto, indisponível -, deve ser ela a primeira a intentar a busca pela recomposição ao erário por todos os meios possíveis, inclusive judiciais.
22. Realizadas todas as medidas atinentes à regularização da gestão dos recursos públicos e concluída a Tomada de Contas Especial, deve o referido procedimento ser remetido ao Tribunal de Contas para que este exerça sua fiscalização e seu poder punitivo.
23. Logo, a Tomada de Contas Especial deve ser recebida na Corte de Contas já tendo sido realizadas todas as diligências possíveis de serem executadas pela autoridade administrativa. Caberá, então, ao Tribunal de Contas verificar se houve aplicação regular dos recursos ou se foram adotadas as medidas necessárias à regularização, isto é, se a Administração está exercendo o poder-



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

dever de controle e autotutela. Caso não esteja ocorrendo a regular gestão dos recursos públicos ou a Administração não esteja exercendo o controle que lhe é atribuído, caberá ao Tribunal exercer seu poder punitivo, conforme art. 83 da Lei Complementar 102/2008. Assim poderá ocorrer a aplicação de multas, a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e a declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público, além da comunicação à Justiça Eleitoral da decisão que julgou as contas irregulares, a fim de se obter a declaração de inelegibilidade.

24. Portanto, não é objetivo primeiro da Corte de Contas buscar a recomposição do erário público, sendo que foi atribuído, pelo ordenamento jurídico, a toda a Administração Pública, o poder/dever de resguardar seus bens e interesses, sendo dados a ela diversos instrumentos, administrativos e judiciais, para a efetivação deste poder/dever. Assim, apenas no caso de omissão da própria Administração em proteger seus bens e interesses é que o Tribunal de Contas deverá agir no intuito de coibir tais condutas, responsabilizar os que foram omissos e realizar o que deveria ter sido efetivado pela Administração na guarda dos recursos públicos.
25. E para que o Tribunal de Contas não execute as mesmas medidas já realizadas pela Administração, a Instrução Normativa nº 03/2013 do Tribunal de Contas de Minas Gerais estabelece, em seu art. 12, inciso IV, que, no relatório conclusivo do ente administrativo que instaurou a Tomada de Contas Especial, deverão ser descritas as *“providências adotadas para se prevenir a ocorrência de situações semelhantes”*. E a doutrina também reforça a necessidade de ser dada ciência dessas providências ao Tribunal na mesma linha de raciocínio:

“A ausência dessa informação pode trazer sérios prejuízos à imagem do controle externo na medida em que, detendo a prerrogativa de fazer comunicação direta a outros órgãos, a omissão do controle interno pode ensejar a duplicidade de procedimentos.”¹

26. Assim, por questão de economicidade e eficiência, não é objetivo do Tribunal de Contas realizar as mesmas atuações que a autoridade administrativa poderia e deveria ter adotado nos processos de Tomada de Contas Especial.
27. Portanto, a adoção de providências pelo Tribunal de Contas com objetivo de recompor o dano deve ser subsidiária à atuação da autoridade administrativa, só sendo adotada caso esta não as tenha executado.
28. Portanto, a Tomada de Contas Especial deve ser instaurada nos casos do art. 47 da Lei Complementar nº 102/2008 e remetida ao Tribunal de Contas para que exerça seu poder punitivo contra os agentes. Todavia, o objetivo principal desta Corte não é a persecução para recompor o erário, pois isso é medida que já deveria ter sido realizada pela Administração Pública. E, uma vez realizada

¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tomada de Contas Especial, 4ª edição, Editora Fórum, 2009, p. 349.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

perante o Poder Judiciário, não pode e nem deve, com base nos princípios da economicidade e eficiência, ser novamente intentada.

29. Assim, o dano só será apreciado pela Corte de Contas caso ainda não haja ação proposta perante o Poder Judiciário para recomposição do erário. Em todo caso, porém, o controle externo deve ser exercido no tocante à efetividade da atuação da Administração Pública na defesa dos cofres públicos.
30. Além disso, o Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais prevê um valor de alçada para que lhe seja remetido o procedimento de Tomada de Contas Especial. O art. 248 da Resolução nº12/2088 apresenta a seguinte redação:

“Art. 248. A tomada de contas especial será encaminhada ao Tribunal para julgamento se o dano ao erário for de valor igual ou superior à quantia fixada em decisão normativa.”

31. Em atendimento ao disposto no artigo transcrito, a Decisão Normativa nº 01/2016 fixou em R\$30.000,00 (quinze mil reais) o valor mínimo para que a Tomada de Contas Especial seja enviada à Corte de Contas.
32. Ressalte-se que as Tomadas de Contas Especiais em tramitação no Tribunal de Contas, cujo dano ao erário em apuração seja inferior ao aludido valor, também podem ser arquivadas se ainda não houver sido efetiva a citação dos responsáveis, consoante autoriza o art. 248, §2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas. Isso não significa, porém, o cancelamento do débito e a dispensa de que a autoridade administrativa adote medidas internas para o ressarcimento aos cofres públicos.
33. Relembre-se que um dos objetivos centrais do referido procedimento é a busca da identificação dos responsáveis pelos fatos enumerados no art. 2º da Instrução Normativa nº 03/2013 do Tribunal de Contas de Minas Gerais, isto é, por fatos capazes de ensejar dano ao erário.
34. Nos processos de Tomada de Contas Especial que envolvam **convênios** ou instrumentos congêneres, as pessoas - físicas e jurídicas - que podem ser responsabilizadas são as seguintes:
 - a entidade beneficiária do repasse;
 - o gestor da entidade beneficiária do repasse à época da formalização do convênio;
 - o gestor da entidade beneficiária do repasse à época da execução do convênio;
 - o gestor da entidade beneficiária do repasse que não realizou a devida prestação de contas no prazo assinalado no instrumento;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

- o gestor do órgão repassador dos recursos à época da formalização do convênio;
- o gestor do órgão repassador dos recursos que não instaurou a tomada de contas especial tempestivamente.

35. Assim, todas as pessoas elencadas devem ser citadas no processo, tendo em vista que a condenação só pode ocorrer se respeitados o contraditório e a ampla defesa, conforme preceitua o art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988.
36. A partir do momento que todos os responsáveis participam do processo, a aplicação de eventuais sanções, visando coibir a prática de atos ilegais, e a imputação de ressarcimento aos cofres públicos podem ser realizadas de forma mais célere e eficaz.

2) Das irregularidades sob análise:

37. A Tomada de Contas sob análise foi instaurada em razão de irregularidades na prestação de contas referente ao Termo de Compromisso 43/2006, celebrado em 26/06/2006 (f. 20/21), no valor histórico de R\$ 27.000,00, cujo objeto era o custeio de Centro de Referência de Assistência Social - CRAS.
38. O órgão técnico relatou, à f.523, que não foi demonstrada a boa utilização dos recursos, conforme exposto a seguir:

“Os repasses realizados pela Secretaria relativos ao Termo de Compromisso n. 43/2006 foram creditados na conta vinculada 14.047-3, Agência 1331-5, Banco do Brasil, nas datas de 06/12/2006 e 19/01/2007, totalizando R\$ 27.000,00, fls. 391 a 392. Posteriormente, em 15/02/2007, débito de mesmo valor ocorreu nessa conta vinculada, sob o histórico de “Transferência sem CPMF”, sem ser informado para onde o recurso de R\$ 27.000,00 foi transferido, fls. 393. Isso fez com que o numerário repassado perdesse o vínculo com o termo 43/2006.

(...)

Baseando-se nos extratos bancários enviados pelo prefeito atual, às f. 393 a 401, a conta vinculada em questão ficou sem ser movimentada desde esse débito de 15/02/2007 até 10/10/2007, quando a quantia única de R\$ 27.000,00, diversa ao Termo de Compromisso 43/2006, foi creditada.

Observa-se que os comprovantes de despesa, as cópias de cheques e outros documentos enviados, às f. 416 a 491, pelo prefeito atual, já foram apresentados nos presentes autos, conforme especificados no quadro 2, de fls. 374 a 375. Portanto, esses comprovantes referem-se ao repasse creditado em 10/07/2007, diverso ao efetuado pelo Termo 43/2006, não podendo ser objeto de análise nos presentes autos.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

39. Compulsando-se os autos, verifica-se que os extratos e comprovantes apresentados às f. 388/491, na realidade, referiram-se a repasse posterior, e não ao repasse relativo ao Termo 43/2006. Dessa forma, inexistiu prestação de contas relativa ao instrumento ora analisado.
40. Sobre o dever de prestar contas é importante ressaltar o art. 70 da Constituição Federal, a seguir exposto:

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)

41. Portanto, competia ao Prefeito de Monte Verde à época, Sr. José Gilvandro Leão Novato, o ônus de demonstrar a regularidade da destinação dos recursos públicos, bem como o nexo de causalidade entre os gastos efetuados e os recursos recebidos, responsabilidade esta que ela não cumpriu.
42. O TCU entende tal omissão como irregularidade grave, que enseja dano ao erário e é passível de multa, conforme exposto nos Acórdãos n. 46/2005 - TCU-1ª Câmara; 903/2005 TCU - 1ª Câmara, 66/2005 - TCU - 2ª Câmara.
43. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais também corrobora este entendimento, conforme exposto na Tomada de Contas n. 737734, de Relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa, que condenou o prestador de contas omissor a ressarcir os cofres públicos e ao pagamento de multa,:

EMENTA: Tomada de Contas Especial – Secretaria Estadual – Convênio com Município – Cooperação técnica e financeira – Recursos repassados ao Município pelo Estado – Ausência de prestação de contas comprobatória da aplicação dos recursos e da devida comprovação do depósito da contrapartida do Município – Revelia do responsável à citação provida por este Tribunal – Impossibilidade de comprovação do efetivo atendimento do objeto avençado – Julgamento pela irregularidade das contas Imputação de débito no valor total do repasse – Aplicação de multa ao gestor responsável.

(...) o que restou comprovado é que não foi apresentada a prestação de contas pelo interessado, não obstante as inúmeras oportunidades que lhe foram concedidas, não sendo, portanto, possível constatar que os recursos foram destinados e vinculados a obra consoante acordado, isto é, não há como comprovar nos autos o efetivo atendimento do objeto avençado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

44. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas entende que as contas devem ser julgadas irregulares, devendo o Sr. José Gilvandro Leão Novato ser condenado a ressarcir o valor integral do recurso repassado, no valor histórico de R\$ 27.000,00, devidamente atualizado.

3) Da pretensão punitiva quanto às irregularidades formais:

45. A Lei Complementar Estadual nº 120, de 15/12/2011, promoveu alterações na Lei Complementar Estadual nº 102, de 17/01/2008 (Lei Orgânica do TCE-MG), determinando a aplicação dos institutos da prescrição e da decadência nos processos que tramitam na Corte de Contas mineira. Posteriormente, a Lei Complementar Estadual nº 133, de 05/02/2014, alterou substancialmente o tratamento dado à matéria.

46. Atualmente, assim dispõem o art. 110-E e o art. 118-A da Lei Complementar Estadual nº 102/2008:

Art. 110-E - Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

Art. 118-A - Para os processos que tenham sido autuados até 15 de dezembro de 2011, adotar-se-ão os prazos prescricionais de:

I- cinco anos, contados da ocorrência do fato até a primeira causa interruptiva da prescrição.

II- oito anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito irrecorrível.

III- cinco anos, contados da prolação da primeira decisão de mérito recorível até a prolação da decisão de mérito irrecorrível.

Parágrafo Único. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas para os processos a que se refere o caput prescreverá, também, quando a paralisação da tramitação processual do feito em um setor ultrapassar o período de cinco anos.

47. Os dispositivos citados estabelecem a data da ocorrência do fato como marco inicial à contagem do prazo prescricional, o qual somente será interrompido com a ocorrência de uma das hipóteses do art. 110-C do mesmo diploma legal:

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

I - despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

II - autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas;

III - autuação de feito no Tribunal de Contas em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo;

IV - instauração de tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

V - despacho que receber denúncia ou representação;

VI - citação válida;

VII - decisão de mérito recorrível.

48. Observando esse contexto normativo, verifica-se que o poder punitivo do Tribunal de Contas do Estado encontra-se prescrito, uma vez que os fatos em análise no presente processo ocorreram no ano de **2006**, e, no dia **28/04/2014** ocorreu uma das causas interruptivas da prescrição prevista no art. 110-C, § 1º, da Lei Complementar n. 102/2008, perfazendo um lapso temporal maior que 05 (cinco) anos entre ambos os marcos.

CONCLUSÃO

49. Pelas razões acima expostas, no que tange à pretensão ressarcitória, conclui o Ministério Público de Contas que, em face das irregularidades apresentadas, o Sr. José Gilvandro Leão Novato deve ser condenado a restituir aos cofres públicos o valor total do repasse apontado pela unidade técnica, corrigido monetariamente.
50. No tocante à pretensão punitiva, conclui este *Parquet* que deve ser aplicada a regra contida no art. 110-E c/c art. 118-A da Lei Complementar nº 102/2008, nos termos do art. 110-J do mencionado diploma legal e no art. 487, II, do Código de Processo Civil, haja vista a ocorrência da prescrição da pretensão de aplicação de multa pelo Tribunal de Contas.
51. É o parecer.

Belo Horizonte, 20 de março de 2017.

Glaysdon Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)