

## CONSULTA TRIBUNAL DE CONTAS ESPECIAL

<b>Consulente</b>	<b>Eduardo Martins de Lima – Controlador-Geral do Estado</b>
<b>Hipótese Legal</b>	<b>Art. 210, XI do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais</b>
<b>Assunto</b>	<b>Não instauração de tomada de contas especial pelo Poder Executivo do Estado de Minas Gerais em razão do valor.</b>
<b>Consulta</b>	<b>É justificável que gestor público não instaure tomada de contas especial, tendo em vista o pequeno valor do dano e o encaminhamento do Auto de Apuração de Dano ao Erário à Advocacia-Geral do Estado ao final do Processo Administrativo de constituição do Crédito Estadual não tributário, regulado pelo Decreto nº 46.668/2014 (RPACE) e pelo Decreto nº 46.830/2015 (PACE-Parcerias)?</b>

### INTRODUÇÃO

Partindo-se da conceituação do instrumento de tomada de contas especial (TCE), de seus objetivos, seus pressupostos, e suas fases, tem-se que:

A tomada de contas especial é um procedimento complexo que se divide em duas fases: uma interna administrativa, de natureza apuratória, investigativa; e uma externa, afeta à jurisdição de contas, com natureza processual, deliberativa.

A fase interna é instaurada pelo ente lesado, ou pelo próprio Tribunal de Contas em caso de inércia daquele, possuindo natureza claramente verificadora e investigatória, sem nenhuma relação jurídico-processual consolidada. Nessa fase, não se fazem necessárias comunicações processuais, porque sequer existe um processo. Isto é, nessa fase, a Administração busca reunir informações acerca do fato ocorrido a fim de chegar a uma conclusão da apuração, sem nenhum caráter decisório ou força vinculante.

Após a conclusão das investigações da fase interna, esta é remetida ao Tribunal de Contas (nos casos em que o valor apurado é acima do definido pelo Tribunal por normativo próprio), instância jus-administrativa responsável pelo julgamento das contas tomadas. Na Corte de Contas, havendo informações suficientes que embasem e justifiquem o processamento da tomada de contas especial, esta torna-se efetivamente um processo, com citação das partes envolvidas para que apresentem suas defesas, culminando o exame técnico das informações prestadas.

Nesse ponto, para que nossa consulta possa se desenvolver, cabe retroceder a análise ao momento anterior ao da instauração, no qual deve haver o esgotamento de todas as medidas administrativas possíveis buscando a regularização ou ressarcimento do dano verificado de forma prévia.

## MEDIDAS ADMINISTRATIVAS ADOTADAS PELO ÓRGÃO OU ENTIDADE

As medidas administrativas objetivam coletar dados e informações que elucidem o possível fato irregular ou que caracterizem a ocorrência de dano ao erário e seu responsável. Este deverá ser cientificado para manifestar sobre os fatos que lhe são imputados ou para ressarcir o dano. Dessa forma, fica claro que a instauração da TCE só pode ocorrer pelos órgãos e entidades se precedida de medidas administrativas.

Não obstante a sua importância, é preciso destacar que as medidas administrativas não são adotadas porque haverá uma TCE após a elas; elas são adotadas porque são o meio mais eficaz e menos oneroso para se obter o ressarcimento ao erário. O que importa, para a administração pública, é conseguir reaver eventuais prejuízos causados pelo fato ocorrido por culpa do responsável. Assim dispõe o artigo 246 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (RITCE):

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 para 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.

Parágrafo único. A instrução do processo de tomada de contas especial deverá conter relatório circunstanciado acerca das medidas internas adotadas.

Esse procedimento de busca pode ser realizado pelos órgãos e entidades sem rito definido, devendo, no entanto, ser devidamente documentado. No âmbito estadual, há previsão em normativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a Instrução Normativa nº 3/2013 de que algumas medidas devem ser adotadas pela administração pública de forma prévia a instauração de TCE:

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.

O Manual de Instruções sobre Tomada de Contas Especial da CGE traz luz a esse tema, elencando de forma exemplificativa quais medidas podem ser utilizadas dependendo de cada caso:

“Com o intuito de nortear os trabalhos que busquem o ressarcimento do dano, a identificação do responsável ou a correção do fato irregular de forma mais ágil e menos onerosa do que a instauração de TCE, apresentam-se no Quadro 3, de forma exemplificativa, medidas administrativas que podem ser adotadas pelos órgãos e entidades agrupadas por alguns dos objetos de tomada de contas especial.

**Quadro 3 - Exemplos de medidas administrativas por objeto de TCE**

Objeto de TCE			
---------------	--	--	--

<b>Medida Administrativa</b>	<b>Inconformidades na prestação de contas de convênios</b>	<b>Desaparecimento ou avaria de materiais</b>	<b>Inconformidades em processos licitatórios e contratos</b>
<b>Notificação</b>	X	X	X
<b>Sindicância</b>	---	X	X
<b>Bloqueio ou desbloqueio no SIAFI</b>	X	---	---
<b>Processo administrativo<sup>1</sup></b>	---	---	X

Fonte: DCTE/SCAT

Pois bem, finalizada a adoção das medidas e feito relatório circunstanciado, segundo o RITCE, em seu artigo 247, há duas condições normativas para que não ocorra a instauração de TCE após a fase de medidas administrativas.

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 de importância equivalente aos preços de mercado, à época do efetivo recolhimento, levando-se em consideração o seu estado de conservação.

Então, atendidas as duas premissas, tem-se justificabilidade jurídica para a não instauração de TCE. No entanto, parece apropriado compreender que existe uma condição suprallegal, baseada no princípio da economicidade, que regem a administração pública: o pequeno valor.

Quando ocorre a situação de pequenos valores, a futura TCE a ser instaurada não será encaminhada ao órgão julgador, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por ter seu valor mínimo de encaminhamento para julgamento em R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), mas ficará dentro do órgão para ser objeto de cobrança administrativa de forma recorrente por tempo indefinido. Assim, não teríamos julgamento e a cominação de sanções para os responsáveis.

Poderia se pensar, neste momento, que os responsáveis ficariam sem serem responsabilizados por seus atos ou sem terem a chance de recompor o erário; no entanto, com a criação do Regulamento do Processo Administrativo de constituição do Crédito Estadual não tributário – RPACE – pelo Decreto nº 46.668/2014 e o Processo Administrativo de constituição do Crédito Estadual não Tributário decorrente de dano ao erário apurado em prestação de contas de transferências de recursos financeiros mediante parcerias – PACE-Parcerias – pelo Decreto nº 46.830/2015, os responsáveis agora respondem a um processo administrativo formal na fase de medidas administrativas.

### **Inovações trazidas pelo Processo Administrativo de constituição de Crédito Estadual não tributário**

<sup>1</sup> Nos termos do Decreto 45.902/2012.

Neste procedimento administrativo, serão autuados em forma de Processo Administrativo do Crédito Estadual (PACE) os documentos aptos a deflagrarem ação para constituição de crédito estadual decorrente de quaisquer das hipóteses que possam, ou não, vir a compor a dívida ativa não tributária do Estado<sup>2</sup>, e, ao final, será encaminhado o processo para a Advocacia-Geral do Estado (AGE), a fim de que possa avaliar e realizar, se considerar cabível, inscrição em dívida ativa, cobrança por via judicial ou extrajudicial. É o que diz o artigo 46 do Decreto nº 46.668/2014:

“Art. 46. Os processos administrativos sujeitos a controle de legalidade e inscrição em dívida ativa deverão ser enviados à Advocacia Geral do Estado até noventa dias antes do termo final do prazo prescricional do crédito estadual não tributário, sob consequência de responsabilidade.”

Da mesma forma, no Decreto nº 46.830/2015, em seu artigo 14:

Art. 14. Não apresentada a defesa, tornar-se-á definitivo o AADE, devendo a administração pública celebrante adotar as seguintes providências:

I - registrar a inadimplência no Sistema Integrado de Administração Financeira –SIAFI-MG –, se não tiver sido registrada anteriormente;

II - inscrever o responsável pela causa da não aprovação da prestação de contas ou por sua omissão em conta de controle “Diversos Responsáveis em Apuração” no valor correspondente ao dano;

III - baixar o registro contábil da parceria;

IV- encaminhar os autos à autoridade administrativa competente para instauração de tomada de contas especial;

V - enviar cópia dos autos à AGE, independentemente do valor do dano ao erário.

Nos casos em que não há o encaminhamento ao Tribunal de Contas, que atualmente são os que os valores envolvidos são menores que R\$ 30.000,00<sup>3</sup>, o PACE configura uma nova via efetivamente menos onerosa para a administração pública, sem olvidar a oportunidade de defesa ou de ressarcimento ao erário, antes de acionar os meios judiciais e extrajudiciais de cobrança.

Ademais, há de se ressaltar que, em função do PACE, em casos em que a TCE não irá ao Tribunal para julgamento, a eventual instauração de uma TCE serviria ao mesmo fim que o RPACE ou o PACE-Parcerias servem hoje: instaurar procedimento formal dentro do órgão para que se identifique os responsáveis, quantifique o dano, apure os fatos e busque o ressarcimento.

Disso se pode concluir que, nos casos em que uma eventual TCE não será encaminhada para o Tribunal de Contas, não havendo julgamento com a aplicação de sanção e imputação de débito aos responsáveis, ocorre atualmente uma duplicidade de procedimentos administrativos, pois uma vez ocorrido o fato ou omissão potencialmente geradora de dano ao erário, o órgão é obrigado a instaurar:

1. o RPACE ou o PACE-Parcerias; e,
2. a TCE ao fim de 180 dias, que só terá fase interna – para realizar uma nova apuração dentro do órgão.

---

<sup>2</sup> Nos termos do art. 39, § 2º, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964

<sup>3</sup> De acordo com a Decisão Normativa nº 1/2016.

Há de se destacar, neste ponto, posicionamento do próprio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais em processo de TCE nº 771905:

“Os pressupostos processuais objetivos afetos à tomada de contas especial basicamente são (i) a omissão no dever de prestar contas e (ii) ocorrência de dano ao erário. No entanto, qualquer prejuízo não seria apto a desencadear a atividade de controle externo para que se constitua um processo de contas, porquanto este envolve o dispêndio de recursos financeiros, humanos e tecnológicos, tornando possível que o custo efetivo de processamento seja superior ao de persecução de reparação do dano causado. Assim, o estabelecimento de valor de alçada, *ex vi* dos princípios constitucionais da economicidade (art. 70, *caput*), da economicidade processual (art. 5º, LXXVIII) e da eficiência (art. 37, *caput*), visa impedir que o Estado despenda desarrazoadamente mais recursos do que o valor da lesão sofrida. O valor de alçada fixado na Decisão Normativa n. 01/2014 para fins de remessa de tomadas de contas especiais às cortes de contas foi instituído a título de racionalização e economia processual, com o objetivo de evitar que o custo de processamento seja superior ao valor a ser ressarcido. Especificamente no que diz respeito às tomadas de contas especiais, essa sistemática encontra-se disciplinada no art. 248, *caput* e § 2º.” **Tomada de Contas Especial n. 771905. Procedência: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE. Relator: Conselheiro Gilberto Diniz. 29 de maio de 2015.**

#### Desnecessidade da tomada de contas especial abaixo de R\$ 30 mil

A Decisão Normativa nº 01/2016 do Tribunal de Contas do Estado dispensa o encaminhamento de tomadas de contas especiais instauradas cujos valores sejam menores que R\$ 30.000,00 (trinta mil reais); porém não traz nenhuma hipótese de possibilidade de ausência de instauração por pequenos valores.

Em paralelo a isso, já há meios eficazes alternativos no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, considerando as mudanças implementadas por recentes normativos supracitados no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, que já incluem o encaminhamento para a Advocacia-Geral do Estado (AGE) dos Autos de Apuração de Danos ao Erário (AADE), a fim de possibilitar a cobrança extrajudicial (quando os valores forem abaixo do disposto no Decreto nº 45.989/2012) ou judicial (nos demais casos) correspondente.

Desta forma, pode se entender que, atualmente, seria um ato antieconômico instaurar TCE com valores abaixo de R\$ 30.000,00, uma vez que a TCE é processo formal, oneroso e excepcional, com designação de servidores para fazerem trabalho com dedicação quase exclusiva, para apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento quando não haverá julgamento com a aplicação de sanção e imputação de débito aos responsáveis, com a constituição de um título executivo extrajudicial.

Disso pode se concluir que há, somente nos casos em que uma eventual TCE não seria encaminhada para o Tribunal de Contas, uma justificativa supralegal de não instauração de TCE, tendo em vista que os valores a serem cobrados pelo órgão não seriam de tamanha monta

suficiente para cobrir os gastos que a administração pública terá com o próprio procedimento de cobrança.

Analisando outros parâmetros sobre o tema, buscou-se a regra na União, visto que o instrumento tomada de contas especial no âmbito federal tem o mesmo fundamento e visa o idêntico objetivo do âmbito estadual. Neste diapasão, situa-se a Instrução Normativa nº 71/2012, que em seu art. 6º, no âmbito do Tribunal de Contas da União, estabelece que a tomada de contas especial não deve ser instaurada, quando o valor do dano:

- i. no caso de fato gerador anterior a 1º/1/2017, acrescido da atualização monetária (sem juros de mora) até 1º/1/2017, não atingir o valor mínimo estabelecido pelo TCU, que atualmente é de R\$ 100.000,00 (inciso I do art. 6º da IN/TCU nº 71/2012, com redação dada pela IN/TCU nº 76/2016);
- ii. no caso de fato gerador após 1º/1/2017, o valor original do dano não atingir o valor mínimo estabelecido pelo TCU, que atualmente é de R\$ 100.000,00, sem atualização monetária (inciso I do art. 6º da IN/TCU nº 71/2012, com redação dada pela IN/TCU nº 76/2016);

Nessa hipótese, a existência de débito inferior ao limite de R\$ 100.000,00 exige do tomador das contas do órgão ou entidade a adoção dos procedimentos como a respectiva inscrição no CADIN, SIAFI, entre outros, conforme previsto, também, nos incisos I a III do art. 15 da IN/TCU nº 71/2012. Ademais, quando o somatório dos diversos débitos de um mesmo responsável, perante um mesmo órgão ou entidade, atingir o limite mínimo fixado pelo Tribunal, a autoridade administrativa federal competente deverá consolidá-los em um mesmo processo de tomada de contas especial (§ 1º do art. 6º da IN TCU nº 71/2012, com redação dada pela IN TCU nº 76/2016), procedendo à sua imediata instauração.

É importante ressaltar que, conforme o § 2º do artigo 6º da IN TCU nº 71/2012 (com redação dada pela IN TCU nº 76/2016), a “dispensa de instauração de tomada de contas especiais, conforme previsto no inciso I do caput, não exime a autoridade administrativa de adotar outras medidas administrativas ao seu alcance ou requerer ao órgão jurídico pertinente as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, com vistas à obtenção do ressarcimento do débito apurado, inclusive o protesto, se for o caso.”

Ainda nesse tema, buscando ainda mais parâmetros objetivos para racionalizar a mobilização da Administração Pública em casos de dano ao erário, foi encontrada a decisão do STJ no HC 165003/SP, Relatoria Min. Sebastião Reis Júnior, julgado em 20/3/2014, no qual afirma-se que, para aplicação do princípio da insignificância<sup>4</sup> para crimes de sonegação fiscal que envolvam tributos estaduais ou municipais, deve ser analisado se há lei estadual ou municipal dispensando a execução fiscal no caso de tributos abaixo de determinado valor.

No caso do estado de Minas Gerais, o Decreto nº 45.989/2012 dispensa ações de execução, autorizando a cobrança por meios alternativos, quando o valor atualizado do crédito for

---

<sup>4</sup> Segundo este princípio, o Poder Judiciário não deve se ocupar de coisas pequenas (*minimus non curat praetor*). Ele foi incorporado ao Direito Penal apenas na década de 1960 pelo jurista alemão Claus Roxin e embora não possua expressa previsão legal, é amplamente reconhecido pela doutrina, sendo pacífica sua aplicação pelos tribunais pátrios como causa excludente da tipicidade. A orientação jurisprudencial para aplicação do princípio da insignificância pressupõe a concomitância de quatro vetores: a mínima ofensividade da conduta do agente, nenhuma periculosidade social da ação, o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e a inexpressividade da lesão jurídica provocada.

equivalente ou inferior aos seguintes limites, expressos em Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais – Ufemg:

I – em se tratando de crédito tributário relativo ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS: 30.000 (trinta mil);

II – em se tratando de crédito tributário relativo ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA: 10.000 (dez mil);

III – em se tratando de crédito tributário relativo ao Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCD: 10.000 (dez mil);

IV – em se tratando de crédito tributário relativo à taxa estadual: 10.000 (dez mil);

V – em se tratando de crédito relativo a multas não tributárias: 10.000 (dez mil);

VI – em se tratando de créditos não referidos nos incisos I a V: 10.000 (dez mil).

Os valores acima expressos vão de R\$ 32.514,00 (trinta e dois mil quinhentos e quatorze reais) à R\$ 97.542,00 (noventa e sete mil quinhentos e quarenta e dois reais), tendo em conta o valor da Ufemg no exercício de 2018, que é de R\$ 3,2514 (três reais, dois mil quinhentos e quatorze décimos de milésimos), estipulado pela Resolução nº 5.073/2017.

Ou seja, segundo o STJ, abaixo de R\$ 32.514,00 seria possível a aplicação do princípio da insignificância para o tipo penal de sonegação fiscal que envolvam tributos estaduais ou municipais, pois não compensaria a movimentação do Poder Judiciário para valores tão baixos. Ademais, o estado de Minas Gerais dispensa ações de execução para valores abaixo de R\$ 32.514,00, autorizando a cobrança por meios alternativos. Isso corrobora o possível entendimento que, abaixo de R\$ 30.000,00, a movimentação administrativa para instaurar uma TCE seria antieconômica.

Assim sendo, concluiu-se pela seguinte consulta: **É justificável que gestor público não instaure tomada de contas especial, tendo em vista o pequeno valor do dano e o encaminhamento do Auto de Apuração de Dano ao Erário à Advocacia-Geral do Estado ao final do Processo Administrativo de constituição do Crédito Estadual não tributário, regulado pelo Decreto nº 46.668/2014 (RPACE) e pelo Decreto nº 46.830/2015 (PACE-Parcerias)?**

Controladoria-Geral do Estado, em Belo Horizonte, a 17 de dezembro de 2018.