MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

a.Processo nº: 654721/2001
Relator: Conselheiro Substituto Licurgo Mourão
Natureza: Tomada de Contas Especial
Jurisdicionado: Secretaria de Estado de Esportes, Lazer e Turismo -SELT

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Esportes para apurar as responsabilidades em razão de possíveis irregularidades na prestação de contas do convênio n. 391/1989 (f. 17/18), firmado com a Associação Esportiva Ituiutabana em 24/07/1989, cujo objeto era a execução de obras de reforma em seu campo de futebol.
2. Inicialmente, foi instaurada tomada de contas especial pela Secretaria de Estado de Esportes, Lazer e Turismo - SELT, cujo relatório elaborado pela CPTCE (f. 04/ 05), concluiu, em 06/07/2001, que houve omissão no dever de prestar contas. Entretanto, não houve citação na fase interna de apuração, nem determinação de ressarcimento ao erário.
3. Após a instauração da Tomada de Contas Especial no Tribunal de Contas, o órgão técnico, em análise inicial (fls. 23/25), concluiu que deveriam ser citados os representantes da Associação Esportiva Ituiutabana, atuais e à época dos fatos, para que apresentassem a documentação que comprovasse a execução do convênio em tela e/ou alegações que lhes conviessem.
4. Em despacho à fl. 28 o Conselheiro Relator determinou a citação sugerida pela unidade técnica e acrescentou a citação do Secretário à época, para que este apresentasse suas alegações quanto ao descumprimento do art. 40 da Lei Complementar 33/94.
5. O secretário à época, José Adamo Belato manifestou-se às fls. 35 e 36 e os representantes da associação não se manifestaram.
6. O Secretário alegou:

> "(...) conforme as normas vigentes à época, os processos ficavam arquivados na Secretaria, à disposição do TCEMG, já que a competência para instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos pela própria Secretaria só foi exigida pela Lei Complementar nº 33/94, em data posterior à minha gestão."

7. Em sede de reexame, a Unidade Técnica (f.82/84-v) propôs o "não prosseguimento do feito, em razão da ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo", nos seguintes termos:

> Quanto aos responsáveis pela Associação Esportiva Ituiutabana, entendemos que **não há como responsabilizá-los, uma vez que o signatário do convênio não foi citado e o AR retornou com a anotação falecido (fl. 32) e Osmar Yunes, devidamente citado, não foi o responsável pela execução do convênio.**
>
> (...)
> Não há nos autos uma citação válida do responsável e desta forma não foi estabelecida a adequada instrução processual, caracterizando, assim, a ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo.
> (...)
> Portanto considerando o presente caso, tendo em vista que já transcorreram quase 10 anos desde a ocorrência dos fatos, e, tendo em vista os critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade do controle e, consoante os princípios da ampla defesa, da segurança jurídica, da racionalização administrativa, da economia processual, da razoável duração do processo e da razoabilidade, propomos o não prosseguimento do feito em razão da ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo.

8. Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público de Contas.
9. É o relatório. Passa-se à manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

I) Das irregularidades que poderiam ensejar dano ao erário:

10. Tratam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Esportes para apurar as responsabilidades em razão de possíveis irregularidades na prestação de contas do convênio n. 391/1989 (f. 17/18), firmado com a Associação Esportiva Ituiutabana em 24/07/1989, cujo objeto era a execução de obras de reforma em seu campo de futebol.
11. O setor técnico relatou (f. 82/84-v) que não houve citação válida nos autos, conforme exposto a seguir:

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:

> "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.**
> **§ 2ºNão 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.

18. A entidade terá o prazo de 180 (cento e oitenta dias) para regularizar a situação, conforme prevêem 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-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. Dessa maneira, 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 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

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

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 (trinta 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 efetivada 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;
>
> - 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.

37. No caso em tela, o Ministério Público de Contas verificou que o Sr. Air Floriano de Oliveira, signatário do convênio, não foi citado, visto que o Aviso de recebimento retornou com a anotação falecido (fl. 32). O Parquet verificou, também, que o Sr. Osmar Yunes, responsável pela Associação Ituiutabana em 2006, apesar de ter sido citado, não foi signatário do convênio nem o responsável por execução. Considerando o fato de que, caso o espólio ou os herdeiros do Sr. Air Floriano de Oliveira sejam citados atualmente, mais de dez anos após a ocorrência dos fatos, a garantia à ampla defesa e ao contraditório dos mesmos estará prejudicada, o Ministério Público de Contas conclui que a presente Tomada de Contas deve ser extinta, sem resolução de mérito.

II) Da pretensão punitiva relativa às irregularidades formais :

38. O instituto da prescrição foi positivado, no âmbito do processo de controle externo, com o advento da Lei Complementar Estadual n. 120/2011, que alterou a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (LC n. 102/2008)[2].

39. O prazo prescricional estabelecido nesse diploma somente será interrompido com a ocorrência de uma das hipóteses do art. 110-C, e uma vez interrompida a prescrição por uma das hipóteses elencadas, o prazo recomeça a contar do início apenas uma única vez.

> Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição quaisquer atos do Tribunal de Contas que denotem o exercício de sua pretensão fiscalizatória.
>
> § 1º Consideram-se atos de exercício de pretensão fiscalizatória, para fins de interrupção da prescrição:
>
> I – despacho ou decisão que determine 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;

[2] Em 05/02/2014, a Lei Complementar Estadual n. 133 alterou significativamente o tratamento da matéria.

> 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;
>
> V – despacho que receba denúncia ou representação;
>
> VI – citação válida.
>
> § 2º Interrompida a prescrição da pretensão punitiva na ocorrência de qualquer das hipóteses previstas no § 1°, o prazo recomeçará a contar, do início, uma única vez. (grifo nosso)

40. Em um segundo momento, por meio da Lei Complementar n. 133/2014, houve nova disciplina para a prescrição e a decadência nos processos em trâmite no Tribunal de Contas:

> 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 recorrível proferida no processo;
>
> III – cinco anos, contados da prolação da primeira decisão de mérito recorrível 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. (grifo nosso)

41. Definido o marco legal, ao compulsar os autos do processo, verifica-se que sua autuação no Tribunal de Contas ocorreu em **08/10/2001**(f.79), motivo pelo qual operou-se a prescrição, por ter ocorrido o transcurso de mais de 08 anos entre o marco acima citado e o presente momento, sem que tenha havido decisão de mérito.

CONCLUSÃO

42. Pelas razões acima expostas, no que tange à pretensão ressarcitória, o Ministério Público de Contas conclui que o processo em tela deve ser extinto sem resolução de mérito, tendo em vista que inexistem nos autos elementos imprescindíveis para a imposição de ressarcimento de dano ao erário.

43. No tocante à pretensão punitiva, conclui este *Parquet* que o poder punitivo do Tribunal de Contas do Estado se encontra prescrito, razão pela qual deve ser extinto o processo sob análise, com resolução de mérito, nos termos do art. 110-E c/c art. 118-A da Lei Complementar n. 102/2008, e promovido seu arquivamento.

44. Por fim, o Ministério Público de Contas requer que seja determinada a realização de inspeção na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, com o objetivo de apurar se têm sido adotadas todas as medidas necessárias para a proteção dos recursos públicos, notadamente quanto ao controle e a verificação das prestações de contas referentes aos convênios firmados com o ente.

45. É o parecer.

Belo Horizonte/MG, 09 de julho de 2019.

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