

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

11ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 22/07/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

CONSULTA Nº 1.058.707

Procedência: Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Consultante: Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda

RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

RETORNO DE VISTA

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda, controlador-geral do Estado de Minas Gerais, em que expressa a dúvida que se segue:

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 do 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)?

Na sessão do Tribunal Pleno ocorrida no dia 03/06/20, a presente consulta foi admitida e, no mérito, o relator, conselheiro Sebastião Helvecio, propôs respondê-la negativamente, nos seguintes termos:

- a) o valor do dano ao erário – caso inferior ao estabelecido em decisão normativa – não obsta a instauração da tomada de contas especial, mas tão somente o seu encaminhamento ao Tribunal de Contas, nos termos do disposto nos artigos 248, § 1º do Regimento Interno e do art. 17, parágrafo único, da Instrução Normativa n. 03/2013.
- b) os atos procedimentais praticados pela autoridade administrativa estadual em cumprimento aos Decretos n. 46.668/2014 e 46.830/2015 não dispensam a autoridade administrativa competente de instaurar e encaminhar a Tomada de Contas Especial nos termos do arcabouço normativo vigente, mas podem ser aproveitados para o atendimento ao disposto nos artigos 245 a 249 do Regimento Interno, bem como na Instrução Normativa n. 03/2013, no que forem compatíveis, em respeito aos princípios da economicidade e eficiência.

Em seguida, pedi vista dos autos para melhor avaliar o processo.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme exposto, na sessão de 03/06/20, o relator considerou que os procedimentos de constituição de crédito estadual não tributário, realizados com fundamento nos Decretos estaduais nºs 46.668/14 e 46.830/15, não desoneram a autoridade administrativa da obrigação de instaurar a Tomada de Contas Especial (TCE), independentemente do valor do dano ao erário, sendo que a apuração de prejuízo inferior ao valor de alçada definido em Decisão Normativa determina a dispensa apenas do encaminhamento da TCE ao Tribunal, embora subsista o dever de comunicação do fato, seja por meio de relatório de controle interno, que integra a prestação de contas anual, seja por meio de demonstrativos mensais.

Para tanto, o relator considerou que a Constituição da República, em seu art. 74, determina que os responsáveis pelo controle interno devem apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (inciso IV) e, como consectário, dar ciência aos Tribunais de Contas das irregularidades que tomarem conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária (§ 1º), sendo que a Lei Complementar nº 102/08 e as normas que a regulamentam, a fim de concretizar os mandamentos constitucionais, preveem a instauração e o encaminhamento de TCE a esta Corte.

Ponderou que, nas hipóteses descritas no art. 47 da Lei Orgânica¹, uma vez esgotadas as medidas administrativas internas, é dever da autoridade administrativa instaurar a TCE para apuração dos fatos, quantificação do dano e identificação dos responsáveis, obrigação que somente sucumbe em face do ressarcimento integral do dano ou da apresentação das contas e sua aprovação pelo órgão competente.

Destacou, ainda, que o art. 248 do Regimento Interno dispensa o encaminhamento da TCE a esta Corte quando o dano apurado for inferior ao valor de alçada, atualmente fixado em R\$30.000,00 (trinta mil reais), embora persista a obrigação de cientificar o Tribunal do fato, seja por meio do relatório de controle interno que acompanha a respectiva tomada ou a conta anual, seja por meio dos demonstrativos mensais discriminados no art. 17 da Instrução Normativa nº 03/13.

Assim, concluiu que o Auto de Apuração de Dano ao Erário (AADE) e os atos procedimentais praticados com fundamento nos Decretos nºs 46.668/2014 e 46.830/2015 não afastam o dever de instauração da TCE, por não satisfazerem seus requisitos de formalização e instrução, podendo, quando compatíveis, ser aproveitados.

Com efeito, a Lei Orgânica estabelece o dever de instauração da TCE nas hipóteses de omissão quanto à prestação de contas, falta de comprovação de aplicação de recursos recebidos, ocorrência de desfalque ou desvio e prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que possa resultar dano ao erário.

O Regimento Interno, por sua vez, preleciona que a TCE será encaminhada ao Tribunal para julgamento quando o prejuízo apurado for igual ou superior ao valor de alçada (art. 148, *caput*). Sendo inferior o montante do dano ao erário, dispensa-se o encaminhamento, permanecendo a obrigação de comunicar o fato pelos meios próprios (§ 1º).

A disposição regimental, portanto, não exige a autoridade administrativa da instauração da TCE em razão do valor do prejuízo, tratando apenas do seu envio ao Tribunal para fins de julgamento.

Por outro lado, a título de contextualização, é importante recordar que o Decreto nº 46.668/14 regulamenta de forma geral o Processo Administrativo de constituição do Crédito Estadual não tributário (RPACE) no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Minas Gerais, enquanto o Decreto nº 46.830/15 dispõe sobre o procedimento dessa mesma natureza, mas especificamente quando o crédito derivar de dano ao erário apurado em prestação de contas de transferências de recursos financeiros mediante parcerias (PACE-Parcerias).

¹ 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.

Segundo essa última norma, após a reprovação da prestação de contas de parcerias, em razão de desconformidades das quais resulte dano ao erário, o agente público responsável deve lavrar o AADE e, em seguida, notificar o interessado para ressarcir o valor correspondente ou apresentar defesa. O AADE se torna definitivo ao final do procedimento, seja em sua forma sumária, quando o interessado deixa de se defender, ou ordinária, quando, após a instrução regular, é confirmada a existência de prejuízo.

Nos termos dos arts. 14 e 20 do Decreto nº 46.830/15, uma vez confirmado o AADE, cabe à Administração Pública celebrante, aqui entendida como o órgão ou a entidade vinculada ao Poder Executivo estadual responsável pela transferência de recursos financeiros, 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.

Exsurge da norma emanada do Poder Executivo que, entre as providências que devem ser adotadas pela Administração celebrante da parceria quando o AADE se torna definitivo, encontra-se o encaminhamento dos autos do PACE-Parcerias à autoridade administrativa competente para a instauração da TCE.

Deste modo, se o próprio Executivo, no exercício de seu poder regulamentar e hierárquico, disciplinou o procedimento a ser desenvolvido no âmbito de sua estrutura para a constituição de crédito não tributário e as consequências dele advindas, inclusive a instauração de TCE pelo gestor competente, não cabe aos seus órgãos e entidades se furtarem à observância dos termos do Decreto, sob a escusa da antieconomicidade, para deixarem de adotar as providências fixadas na norma quando o prejuízo for inferior a determinado valor.

O atual contexto legal e normativo, portanto, não permite responder positivamente o questionamento formulado, tendo em vista que a obrigação de instauração da TCE, quando presentes as hipóteses do art. 47 da Lei Orgânica desta Corte, não encontra exceção fundada no pequeno valor do prejuízo, sendo que o Decreto nº 46.830/15, que regulamenta o PACE-Parcerias e se aplica a toda a Administração vinculada ao Executivo do Estado de Minas Gerais, determina o encaminhamento do AADE à Advocacia-Geral do Estado e também à autoridade competente para instaurar a TCE, como medidas cumulativas, e não excludentes.

Até este ponto, considero que o meu entendimento acerca da questão converge para o raciocínio desenvolvido no voto condutor.

Há, porém, um aspecto latente na indagação, refletido no documento complementar anexado ao formulário de consulta, que eu gostaria de apreciar mais detidamente, que diz respeito ao custo-benefício da formalização da TCE em sua fase interna.

A ponderação da Controladoria-Geral do Estado (CGE-MG) foi colocada nos seguintes termos:

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. [grifos adotados]

Não é novo o debate acerca dos custos das formalidades no âmbito estatal, que remonta, aliás, as primeiras reformas administrativas ocorridas sob a égide da Constituição de 1988, quando já se sobrelevava a importância de evoluir do modelo burocrático para uma Administração pautada mais nos resultados do que na forma. Internamente nesta Corte, o tema também é constantemente suscitado, estando presente em diversas iniciativas estratégicas de modernização do controle externo.

Nesse panorama, parece-me bem colocada a preocupação manifestada pela CGE-MG, quanto à economicidade da instauração de procedimento para cumprimento de etapas formais da TCE, na situação em que já se saiba de antemão que o dano é de pequena monta e que não haverá encaminhamento para julgamento pelo Tribunal de Contas, enquanto são também adotadas providências paralelas para restituição do prejuízo, no caso a cobrança administrativa e a inscrição em dívida ativa.

É aqui que avanço na discussão, por entender que as ferramentas de controle – tanto interno quanto externo – não configuram um fim em si mesmas, devendo servir a um propósito sistêmico de proteção do patrimônio e dos interesses públicos, que não restará atendido caso não haja uma avaliação de custo-benefício, de racionalidade e de economicidade durante a sua utilização.

Sob esse prisma, o cumprimento das obrigações, inclusive constitucionais, de apurar irregularidades e reportá-las ao controle externo deve obedecer às formalidades próprias dos atos oficiais, cuidando, porém, de adequá-las às finalidades a que se destinam, diante das circunstâncias objetivas de cada caso, sempre se pautando nos princípios que orientam a atividade administrativa, como o da legalidade, da moralidade, da proporcionalidade, da razoabilidade e da finalidade.

Trata-se, exatamente, do que fez esta Corte ao regulamentar o exercício de seu mister constitucional, fixando um valor de alçada ao encaminhamento das TCEs para julgamento, com o objetivo de concentrar seus recursos de fiscalização naquilo em que a relação de custo-

benefício seja positiva, aliada aos critérios citados no art. 226 do Regimento Interno, como a materialidade, o risco, a relevância e a oportunidade.

Nesse sentido, inclusive, manifestou-se a Segunda Câmara no julgamento da Tomada de Contas Especial nº 771.905, quando esclareceu que a *ratio* da fixação do valor de alçada é justamente evitar que o custo do controle seja superior ao do dano sofrido. Eis a ementa da decisão:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL – OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS REFERENTES A ADIANTAMENTO DE DIÁRIAS DE VIAGENS POR PARTE DO RESPONSÁVEL À ÉPOCA – VALOR DO DANO APURADO NA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL INFERIOR AO VALOR DE ALÇADA – ARQUIVAMENTO DOS AUTOS SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO E SEM CANCELAMENTO DO DÉBITO.

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.²

Na linha dessa tendência, entendo que é legítima a interpretação das normas vigentes sob o viés material, a fim de promover sua regulamentação focada no equilíbrio entre as formalidades e os objetivos, de modo a materializar nos procedimentos administrativos a racionalidade e a economicidade, como bem posto na decisão reportada acima.

Por essa razão, não visualizo óbice para que os gestores públicos, no âmbito de suas estruturas e de suas esferas de competência, regulamentem a simplificação dos procedimentos para apuração dos fatos quando o montante do prejuízo estiver dentro do valor de alçada fixado por este Tribunal, desde que observadas as determinações legais e mantidos os objetivos pretendidos pela TCE, notadamente a perseguição da recomposição do erário.

Assim, entendo que nada obsta que o Executivo estadual, ao qual está vinculado o consulente, revise os seus normativos, a fim de promover a simplificação e a racionalização dos procedimentos ali desenvolvidos para a apuração dos prejuízos sofridos que não atinjam o valor de alçada, de modo que possam ser cumpridas as obrigações legais com o melhor aproveitamento dos recursos, com a otimização da instrução processual e sem a replicação e a sobreposição de atividades, guardados os elementos mínimos que devem ser informados a esta Corte.

² Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Tomada de Contas Especial nº 771.905. Segunda Câmara. Rel. Cons. Gilberto Diniz. Sessão de 28/05/15. Grifos adotados.

Outrossim, a partir da percepção aqui expressada, de valorização da racionalização processual, da economicidade e da eficiência, considero pertinente também, em que pese estarmos em uma deliberação em abstrato, propor à Presidência desta Corte que seja avaliada, no âmbito de iniciativas já existentes para modernização dos processos de trabalho nas tomadas de conta especial, a oportunidade de se revisar também as normas internas acerca do tema, com o propósito de conferir maior flexibilidade aos jurisdicionados na formalização de procedimentos destinados a apurar responsabilidades por dano ao erário, quando inferior ao valor de alçada.

Convém destacar, por fim, que também os poderes estaduais e municipais poderão instituir regulamentação específica, sem prejuízo de adotarem outros limites de alçada para fins de racionalização do procedimento de recuperação de débitos, desde que, por óbvio, tais limites estejam contidos no valor de alçada do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

III – CONCLUSÃO

Pelos fundamentos expostos, acompanho o voto do relator quanto à resposta à consulta formulada e, ainda, proponho à Presidência que seja avaliada a oportunidade da revisão das normas internas acerca do tema, com o propósito de conferir maior flexibilidade aos jurisdicionados na formalização de procedimentos destinados a apurar responsabilidades por dano ao erário, quando inferior ao valor de alçada.

Além disso, por ocasião da intimação do consulente acerca do parecer emitido, proponho que seja também cientificado acerca da possibilidade, ainda no contexto normativo vigente, de o Executivo revisar os seus normativos, a fim de promover a simplificação e a racionalização dos procedimentos ali desenvolvidos para a apuração dos prejuízos sofridos que não atinjam o valor de alçada, de modo que possam ser cumpridas as obrigações legais com o melhor aproveitamento dos recursos, com a otimização da instrução processual e sem a replicação e a sobreposição de atividades, guardados os elementos mínimos que devem ser informados a esta Corte.

É como voto, Excelência.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Pela ordem, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Sebastião Helvecio.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Quero apenas informar, Senhor Presidente, que vou acatar as sugestões do eminente Conselheiro Cláudio Terrão no meu voto.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator, que acatou o voto vista.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Sr. Presidente,

Ponho-me de acordo com o parecer do Relator, Conselheiro Sebastião Helvecio, e com as propostas do Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Encareço, porém, a conveniência de se consultarem mutuamente esta Corte de Contas e o Poder Executivo Estadual, no momento mesmo em que estiverem promovendo revisões dos respectivos regramentos pertinentes à responsabilização por dano ao erário.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Pela ordem.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Sebastião Helvecio.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Quero informar a Vossa Excelência que vou acatar a sugestão feita pelo eminente Conselheiro Gilberto Diniz.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Da mesma forma, Excelência, eu também comungo com esse pensamento e gostaria de fazê-lo constar do meu voto.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator com os adendos feitos pelos Senhores Conselheiros.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Também pela mesma forma, acompanho o Conselheiro Relator com os adendos feitos pelos Conselheiros.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também vou acompanhar o Conselheiro Relator, com os acréscimos sugeridos pelo Conselheiro Cláudio Terrão e Conselheiro Gilberto Diniz.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Senhor Presidente, pela ordem.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra o Conselheiro José Alves Viana.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

É para dizer, também, que anexo ao meu voto as considerações do Conselheiro Gilberto Diniz.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Perfeitamente.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, COM AS COLOCAÇÕES DOS CONSELHEIROS GILBERTO DINIZ E CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)