

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
EXAME INICIAL

Processo nº: 1.157.434

Relator: Conselheiro Subs. Telmo Passareli

Data da autuação: 13/11/2023

Jurisdicionados: Secretaria de Estado de Saúde – SES/MG e AMINAS – ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE ASSINTÊNCIA A SAÚDE.

Objeto do processo: apuração dos fatos, quantificação do dano e identificação dos responsáveis em virtude de omissão no dever de prestar contas do Termo de Metas nº 057/5048, celebrado entre Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais– SES/MG e AMINAS – ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE ASSINTÊNCIA A SAÚDE.

1. RELATÓRIO

Cuidam-se dos autos de Tomada de Contas Especial, instaurada por meio da Resolução SES/MG Nº 8622 de 08 de março de 2023 com a finalidade de apurar os fatos, identificar os possíveis responsáveis e quantificar eventual dano ao erário advindo da execução do Termo de Metas Nº 057/5048 (peça 2,[01]-71693362_Folha_002_101, p. 1-2) celebrado entre SES/MG e AMINAS – ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE ASSINTÊNCIA A SAÚDE, cujo objeto foi o “custeio de ações e serviços de saúde do estabelecimento AMINAS – ASSOCIAÇÃO MINIERA DE ASSISTÊNCIA A SAÚDE ” (peça 2, [01]-71693362_Folha_002_101, p. 53).

Conforme disposto na Cláusula Terceira, para a consecução do objeto, seria aplicado o valor global de R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais), sendo de responsabilidade da SES/MG realizar o aporte sem a incidência de contrapartida financeira (peça 2, [01]-71693362_Folha_002_101, p. 53-54).

O instrumento de parceria nº 057/5048 possui como signatário por parte do Estado de Minas Gerais, SES/MG, no ato representada pelo Secretário e Gestor do Sistema Único de Saúde de Minas Gerais, Fausto Pereira dos Santos e a Chefe de Gabinete, Maria Thereza Rodrigues da Cunha, e por parte da AMINAS, o Diretor-Presidente à época, Joel Tristão Júnior (peça 2, [01]-71693362_Folha_002_101, p. 52 e 61).

O termo de compromisso foi assinado em 30 de dezembro de 2015, possuindo vigência de 36 meses a partir da data de assinatura, conforme Cláusula Quinta (peça 2, [01]-71693362_Folha_002_101, p. 57).

Findada a vigência, não houve prestação de contas, de modo que em 14/05/2021 foi encaminhado a Ofício

SES/URSCFA-CGFPC nº. 66/2021 (peça 2, [02]-71693634_Folha_102_201, p. 55 a 57), proveniente da Coordenação de Gestão, Finanças e Prestação de Contas – URSCFA, contendo como destinatário o Diretor-Presidente da AMINAS, Joel Tristão Júnior, com a solicitação de que os documentos relativos à prestação de contas fossem apresentados no prazo de 10 dias. Posteriormente reiterado pelo Ofício SES/URSCFA-CGFPC nº164/2021, em 16/09/2021 (peça 2, [02]-71693634_Folha_102_201, p. 85-86).

Diante da omissão do dever de prestar contas, foi realizada a Notificação de Apuração de Dano ao Erário à AMINAS, em 24/02/2022. Em resposta à notificação, a AMINAS, por meio de seus representantes, informa que a Associação mudou de nome para Instituto Mineiro de Saúde- IMS e que Joel Tristão Filho não é mais Presidente e não detém posse de documentos relativos à suposta irregularidade, razão pela a IMS requer dilação de prazo para apresentar defesa (peça 2, [02]-71693634_Folha_102_201, p. 62 a 65).

Em 14/12/2022, a Coordenação de Gestão, Finanças e Prestação de Contas, emite “Relatório de Medidas adotada/consolidado – SES/URSCFA-CGFPC”, no qual aponta que foram tomadas medidas administrativas, porém não lograram êxito. Conclui que em detrimento da omissão no dever de prestar contas, não há como demonstrar o cumprimento da execução física, do plano de trabalho, atingimento dos objetivos do convênio e avaliação do alcance social. Ante o exposto, recomenda a reprovação do Convênio e instauração da Tomada de Contas Especial. O ordenador de despesas se manifesta em 14/01/2023 no sentido de reprovar a prestação de contas, determina a instauração de TCE, registro no SIAFI e inscrição da conta em “Diverso Responsáveis em Apuração”.

Em 08/03/2023, foi instaurada a Tomada de Contas Especial, por meio da Resolução SES nº 8622. Sendo emitido o Relatório de Tomada de Contas nº35 em 16/08/2023. O relatório emitido pela CTCE (peça 2, [04]-75592564_Folha_298_339_201, p. 26 a 35) conclui pela existência do dano no valor de R\$202.020,00 (duzentos e dois mil e vinte reais) atualizados até o mês de agosto de 2023. Indica como responsáveis solidários, o ex-Diretor da AMINAS (ISM), Joel Tristão Júnior e AMINAS (atual IMS).

A CGE emitiu o “RELATÓRIO DE AUDITORIA SOBRE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL nº 1519584/2023” (Peça 2, [04]-75592564_Folha_298_339_201, p. 1 a 16), no qual conclui pela existência do dano ao erário, em razão da omissão no dever de prestar contas, no valor de R\$ 204.763,00, atualizado até o mês de outubro de 2023. Aponta como responsáveis Joel Tristão Júnior e AMINAS (atual IMS).

Concluída a fase interna da TCE, o Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente Gilberto Diniz, no uso de suas atribuições, determina em 08/11/2023, a autuação nesta Corte de Contas.

Uma vez autuado, o presente processo foi distribuído à Primeira Câmara, estando sob relatoria do Cons. Subst. Telmo Passareli, que o encaminhou à Coordenadoria de Análise de Processos do Estado (CAPE) para análise inicial.

É a síntese.

2. DA PRESCRIÇÃO

Conforme o douto Ministro Edson Fachin, o termo inicial da prescrição não pode estar sob a responsabilidade dos gestores públicos, que estão sendo fiscalizados, mas apenas e somente do Tribunal de Contas:

Com efeito, o reconhecimento de que a mora ou a inércia para a conclusão do julgamento do ato de aposentação nem sempre pode ser imputada à Corte de Contas, deriva, precisamente, da especial natureza com que tramitam seus processos, sejam ou não, complexos os atos submetidos à sua jurisdição. Vale dizer, porque o processo de controle de contas é instaurado, como regra, entre o gestor público e o Tribunal, as características típicas de um processo judicial, inclusive quanto à extensão do contraditório, não são a ele aplicáveis. A própria individualização do ato, como decorre do art. 9º da Lei 8.443, de 1992, é feita em procedimento administrativo prévio, a ser instaurado pela autoridade administrativa competente e, somente nos casos em que se der seu descumprimento, é que a instauração de tomada de contas especial é feita.

Por isso, não se afigura razoável que o termo inicial para a fluência do lapso temporal dependa de providência que não esteja sob responsabilidade ou atribuição própria da Corte de Contas, sob pena de se premiar não apenas a conduta do gestor causador do dano, mas também a da autoridade supervisora desidiosa. [...]

(...)

É preciso, porém, diferenciar as situações em que a demora para a chegada da notificação é gerada: a omissão na prestação de contas por quem é obrigado a prestá-las, a desídia injustificável para o envio do procedimento preliminar ao controle interno e, finalmente, os casos em que as informações sobre o dano ou irregularidade são levadas diretamente ao Tribunal de Contas, como no caso de denúncias ou representações, ou nas auditorias e inspeções.

Nos casos em que as contas sequer são prestadas, há não apenas a ilegalidade da omissão na prestação de contas, que constitui até mesmo ato de improbidade administrativa (art. 11, VI, da Lei 8.429, de 1992), mas, eventualmente, em falhas cuja detecção só pode ser feita quando as contas estiverem sob exame (casos em que, por exemplo, a tomada de contas especial é instaurada). Seja como for, o saneamento dessa irregularidade dá-se pela instauração da competente tomada de contas já no momento em que se reconhece a omissão, seja diretamente pelo órgão de controle externo, seja, ainda, pelo órgão de controle interno. Assim, o dano a ser apurado pela ausência de prestação de contas tem o lapso prescricional iniciado na data em que as contas deveriam ter sido entregues.

De outra banda, o procedimento prévio à instauração da tomada de contas, cujo prazo de duração era, na IN 56/2007, de 180 dias, mas, tendo a instrução sido alterada, não mais há prazo próprio para o encerramento da fase preliminar, deve ser encerrado o quanto antes, sendo que **as irregularidades que tenham porventura sido nele identificadas somente terão iniciada a fluência do prazo prescricional após a competente comunicação para o órgão de controle interno ou para o Tribunal de Contas.**

Finalmente, deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial.

Ressalto que essa compreensão é consentânea com a que propôs o e. Min. Gilmar Mendes no voto vogal proferido quando do julgamento do RE 636.886, já referido nesta manifestação.

Com todas essas considerações, é possível reconhecer que o disposto no inciso II do

parágrafo único do art. 35-C da Lei Estadual impugnada é contrário ao modelo federal de controle externo e, por essa razão, ofende o art. 75 da Constituição Federal. **Com efeito, a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência, razão pela deve ser declarada inconstitucional.** (Grifou-se)

Assim, temos que no caso de **omissão no dever de prestar contas**, o compute do prazo prescricional terá início na data final estipulada para que a prestação de contas seja apresentada.

É mister que façamos menção às hipóteses de interrupção da prescrição, conforme as causas elencadas no artigo 110 – C da LC 102/2008, quais sejam: despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas; **autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas**; autuação de feito no Tribunal de Contas em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo; instauração de tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas; despacho que receber denúncia ou representação; citação válida; decisão de mérito recorrível.

Destarte, a data de prescrição, que seria 01/03/2024, foi interrompida com a autuação ocorrida no dia 13/11/2023. Com efeito, não há a incidência do instituto da prescrição.

3. MÉRITO

3.1. Da omissão no dever de prestar contas

O dever de prestar contas é inerente aos entes que utilizem receitas públicas, obrigação esta decorrente do artigo 74, §2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, *in verbis*:

Art. 74 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração indireta é exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder e entidade

§ 2º – Prestará contas a pessoa física ou jurídica que:

I – utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiro, bem ou valor públicos ou pelos quais responda o Estado ou entidade da administração indireta; ou

II – assumir, em nome do Estado ou de entidade da administração indireta, obrigações de natureza pecuniária.

A *contratratio sensu*, afrontar o dispositivo acima acarreta, por desencadeamento lógico, em irregularidade que enseja a reprovação das contas.

É matéria pacificada que a omissão no dever de prestar contas enseja na presunção (relativa) de dano ao erário. Conforme disposto no Manual de Instruções sobre Tomada de Contas Especial, elaborado pela Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, vejamos:

Ressalta-se que este pressuposto deve possuir os seguintes atributos:

- **ser economicamente justificável** – o dano deve possuir significado econômico de modo a justificar o processo especial de apuração e cobrança, vez que a TCE é onerosa para o Estado;
- **ser quantificável** – o dano deve ser mensurável, ou seja, deve ser possível medi-lo monetariamente;
- **ser quantificado** – deve-se determinar o valor do dano para a instrução do processo e para o respectivo registro contábil. Na ausência do exato valor atribuído ao dano, este poderá ser presumido ou estimado.

O valor do dano ao erário presumido corresponde ao montante de recursos sem aplicação correta comprovada nos seguintes casos:

- omissão no dever de prestar contas;
- ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.

O valor do dano estimado decorre da fixação de um valor devidamente fundamentado em pesquisas de mercado, registros contabilizados, bens equivalentes etc.

Observa-se que o dano ao erário aqui tratado refere-se exclusivamente ao prejuízo causado ao tesouro estadual. No caso de dano ao erário federal compete à União a instauração de tomada de contas especial.

Outrossim, a jurisprudência desta Corte de Contas corrobora o entendimento da CGE, como pode ser visto na decisão prolatada pelo. Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, em sessão realizada em 14/02/2017 no âmbito do processo 965799, vejamos:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS PRECÁRIA. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. ILÍCITO CONSTITUCIONAL GRAVE. DANO PRESUMIDO. RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR. OBRIGAÇÃO DE RESSARCIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA. 1.A OBRIGAÇÃO DE PRESTAR CONTAS DECORRE DE DEVER IMPOSTO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DEIXAR DE PRESTÁ-LAS OU PRESTÁ LAS INTEMPESTIVAMENTE, SEM JUSTIFICATIVA PLAUSÍVEL, CONSTITUI ILÍCITO CONSTITUCIONAL GRAVE, FATO QUE ENSEJA REJEIÇÃO DAS CONTAS TOUT COURT.2. O ÔNUS DE COMPROVAR A BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS RECAI SOBRE QUEM OS GERE,

¹ Disponível em: https://cge.mg.gov.br/phocadownload/manuais_cartilhas/pdf/manual-de-tce.pdf

CABENDO-LHE DEMONSTRAR O LIAME ENTRE OS MONTANTES CONVENIADOS E AS DESPESAS EFETUADAS. **INEXISTINDO COMPROVAÇÃO DOS VALORES GERIDOS, IMPÕE-SE A OBRIGAÇÃO DE RESSARCIMENTO.** (grifou-se)²

Neste mesmo sentido, coadunam com esta jurisprudência a decisão prolatada pelo Conselheiro Presidente Gilberto Diniz, no processo 896544, cuja sessão se deu em 05/10/2017. Ainda neste diapasão, o Conselheiro Subst. Telmo Passareli, apresentou decisão similar no processo 1084452 com sessão ocorrida em 02/06/2022, respectivamente:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. NÃO DEMONSTRADA A EXECUÇÃO DO OBJETO CONVENIADO NEM A REALIZAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA DE UTILIDADE DA COMUNIDADE LOCAL. DANO PRESUMIDO AO ERÁRIO. RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL DE PRESTAR CONTAS DO GESTOR QUE MOVIMENTOU OS RECURSOS DO CONVÊNIO. AFASTADA A RESPONSABILIDADE DO PREFEITO SUCESSOR. CONTAS IRREGULARES. COMINAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO DO VALOR DO DANO AOS ERÁRIOS ESTADUAL E MUNICIPAL.1. **O signatário do convênio tem a obrigação constitucional e legal de prestar contas**, ainda que o prazo de as prestar se estenda além de seu mandato, sobretudo quando fica claramente demonstrado que ele foi o responsável por movimentar todos os recursos da conta bancária vinculada ao ajuste.2. **Ausente a prestação de contas e inexistente outro meio capaz de demonstrar que o objeto do convênio foi executado ou que os recursos recebidos foram alocados em despesas públicas de proveito da comunidade local, presume-se a ocorrência de dano ao erário**, cabendo ao responsável pela execução do objeto pactuado a devolução dos recursos recebidos devidamente corrigidos.³ (grifos nossos)

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. RECURSOS ESTADUAIS. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. DANO AO ERÁRIO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA.1. Conforme previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição da República, é responsabilidade do gestor demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos recebidos.2. **A omissão no dever de prestar contas enseja o julgamento pela irregularidade das contas, nos termos do art. 48, III, a, da Lei Orgânica do Tribunal, devendo o responsável promover o ressarcimento do valor correspondente aos cofres estaduais, devidamente atualizado e acrescido de juros legais**, com fundamento no art. 51 da Lei Orgânica do Tribunal.3. A mera execução física do objeto do convênio não é suficiente para comprovar o regular emprego do recurso público, sendo necessária a demonstração do nexo de causalidade entre os recursos repassados e a execução do objeto.4. O Tribunal poderá aplicar multa aos responsáveis que tiverem suas contas julgadas irregulares, nos termos 85, I, da Lei Orgânica do Tribunal.⁴ (grifamos)

Destarte, conforme o exposto, a omissão no dever de prestar contas constitui ilícito importante, de modo

² MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Processo: n. 965799 Natureza: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. Sessão do dia 14/02/2017. Disponibilizada no DOC do dia 10/05/2017. Colegiado. PRIMEIRA CÂMARA Rel. CONS. SUBS. LICURGO MOURÃO

³ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Processo: 896544. Natureza: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. Sessão do dia 05/10/2017. Disponibilizada no DOC do dia 23/10/2017. Colegiado. SEGUNDA CÂMARA Rel. CONS. GILBERTO DINIZ

⁴ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Processo: 1084452. Natureza: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. Sessão do dia 02/06/2022. Disponibilizada no DOC do dia 11/07/2022. Colegiado. PRIMEIRA CÂMARA Rel. CONS. SUBST. TELMO PASSARELI

que deve ser coibido, aplicando as sanções legais cabíveis.

3.2. Do objeto

Apesar de o dano ao erário ser presumido nos casos de omissão no dever de prestar contas, ainda sim é imperioso que se trace um nexo de causalidade entre despesas e objeto do convênio quanto a sua execução e alcance social. O convênio em tela possui como objeto, “custeio de ações e serviços de saúde do estabelecimento AMINAS – ASSOCIAÇÃO MINIERA DE ASSISTÊNCIA A SAÚDE”.

De acordo com a Lei nº 4.320/1964, artigo 12, § 1º⁵, enquadra-se como despesas de custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

Decorre que pela própria natureza da despesa é necessário a apresentação de documentação comprobatória, visto que se tratando manutenção, os materiais normalmente são consumidos e se torna difícil a sua comprovação. Visto que não há nenhuma documentação relativa às despesas, não é possível afirmar que o objeto do convênio foi cumprido e tampouco o alcance social foi efetivo.

Neste sentido, o Relatório nº35/2023 elaborado pela Comissão de Tomada de Contas Especial aponta:

7. DO CUMPRIMENTO DO OBJETO E DA FINALIDADE DO CONVÊNIO

O Termo de Metas nº 57/5048, celebrado com a Associação Mineira de Assistência à Saúde (AMINAS), do Município de Bom Jesus do Galho, teve por objeto alocar reforço do custeio das ações e serviços de saúde de estabelecimento de saúde, nos termos da Resolução SES/MG nº 5048, de 10 de dezembro de 2015 (fls. 43-52). No entanto, **não houve** apresentação da prestação de contas, caracterizando-se em omissão a esse dever. Diante disso, não é possível afirmar o cumprimento do objeto, tampouco da finalidade do Termo de Metas em questão.

Portanto, o Parecer Técnico SES/URSCFA-CAS nº 50/2022 (fls. 251-252) concluiu que:

*“Por se tratar de omissão do dever de se prestar contas, **não há como demonstrar** o cumprimento da execução física, do plano de trabalho, atingimento dos objetivos do convênio e avaliação do alcance social dessa forma recomenda-se a **reprovação do Convênio**”.*

6

Desta forma, é forçoso apontar que o dano ao erário deve ser considerado na totalidade do repasse, qual seja, R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais), a serem atualizados pelo fator de correção monetária do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

3.3. Dos responsáveis

No que tange à responsabilidade, aponta-se como responsáveis o signatário e executor das despesas, o ex-

⁵ BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 22 nov. 2023.

⁶ Peça 2, [06]-71587462_Relatorio_Tomada_de_Contas_n_35_Termo_de_Metas_57_5048

Diretor da AMINAS (IMS), Joel Tristão Júnior, e solidariamente a Associação Mineira de Assistência à Saúde - AMINAS (atual IMS).

4. CONCLUSÃO

Portanto, considerando a documentação carreada aos autos, este Órgão Técnico conclui pela existência de dano ao erário no valor R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais), a serem atualizados pelo fator de correção monetária do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e indica como responsáveis solidários Joel Tristão Junior e AMINAS.

Desse modo, propõe-se a citação dos responsáveis acima indicados, para que em 30 dias apresentem razões de defesa ou realizem o pagamento do débito, nos termos do 151, § 1º c/c art. 253, inciso II do Regimento Interno do TCE/MG.

Belo Horizonte/MG, quinta-feira, 23 de novembro de 2023.

Gabriel Igor Souza Aragão
Matrícula – 220407
Estagiário Jurídico

Pedro Henrique Campos Costa
Coordenador da CAPE
TC 3198-1