



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo n.: 711317
Relator: Conselheiro Gilberto Diniz
Natureza: Tomada de Contas Especial
Ano de Referência: 2006
Entidade: Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais
Município de Santo Hipólito
Partes: Milton Ferreira da Silva (Prefeito Municipal à época)
José Élcio Santos Monteze (Diretor Geral do DER/MG)
Advogado: Renata Carolina Silva Andrade (OAB/MG 80.712)

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Tratam os presentes autos de Tomada de Contas Especial, instaurada com o intento de apurar possíveis irregularidades no Convênio nº 30.219/2004, firmado entre o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER/MG) e o Município de Santo Hipólito, com a interveniência da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas.
2. O convênio tinha como escopo a cooperação técnica e financeira objetivando a execução das obras de pavimentação de ruas e avenidas de Santo Hipólito (f. 17). Para isso haveria o fornecimento de material betuminoso no valor total de R\$ 57.700,00 (cinquenta e sete mil e setecentos reais), a ser repassado pelo DER/MG. A contrapartida municipal seria no valor de R\$ 43.592,00 (quarenta e três mil quinhentos e noventa e dois reais).
3. A vigência do convênio era de 150 (cento e cinquenta) dias, a contar da data da assinatura, e a prestação de contas deveria ocorrer até, no máximo, 30 (trinta) dias após o término da vigência, conforme cláusulas segunda e quinta do convênio (f. 18/19). Houve a assinatura de três termos aditivos prorrogando a vigência do convênio até 26/08/2005.
4. O Município de Santo Hipólito, diante do fato de não ter sido realizada a prestação de contas do convênio pelo ex-prefeito, Sr. Pedro Chaves, e não ter havido a restituição dos recursos recebidos, interpôs ação de ressarcimento, conforme f. 71/75.
5. A Unidade Técnica (Coordenadoria de Área de Análise de Contratos, Convênios e Instrumentos Congêneres), em manifestação de f. 184/192, entendeu ser o ex-prefeito Pedro Chaves o responsável pelas irregularidades na execução do convênio e que seria necessário obter mais informações do DER/MG com relação ao aproveitamento do material repassado, para apurar a extensão do dano.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

6. Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público, para o indispensável parecer.
7. É o relatório, no essencial. Passa-se à manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

1) Do procedimento de Tomada de Contas Especial:

8. 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.
9. 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 congêneres;

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)

10. 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

§ 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)

11. 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.
12. 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.
13. 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.

14. 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:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.

15. 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.
16. 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.
17. 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.
18. 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.
19. 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.

20. 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.
21. 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
22. 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.
23. 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.
24. 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 perante o Poder Judiciário, não pode e nem deve, com base nos princípios da economicidade e eficiência, ser novamente tentada.

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

25. 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.
26. 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.”
27. Em atendimento ao disposto no artigo transcrito, a Decisão Normativa nº 02/2013 fixou em R\$15.000,00 (quinze mil reais) o valor mínimo para que a Tomada de Contas Especial seja enviada à Corte de Contas.
28. 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.
29. 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.
30. 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

- o gestor do órgão repassador dos recursos que não instaurou a tomada de contas especial tempestivamente.

31. 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.
32. 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:

33. A Tomada de Contas sob análise foi instaurada pelo DER/MG, em razão de omissão na prestação de contas dos recursos repassados através do Convênio nº 30.219/2004, celebrado com o Município de Santo Hipólito, tendo por objeto a cooperação técnica e financeira, visando à execução das obras de pavimentação de ruas e avenidas de Santo Hipólito.
34. No caso em tela, o prefeito Sr. Milton Ferreira da Silva, que sucedeu o signatário do convênio, e o diretor do DER/MG responsável pela instauração da tomada de contas especial, no ano de 2005, foram citados (f.128/131).
35. Já com relação ao ex-prefeito, Sr. Pedro Chaves, signatário do convênio e responsável pela sua execução, não houve citação.
36. Há uma controvérsia nos autos quanto à responsabilização do Sr. Pedro Chaves ou do Sr. Milton Ferreira da Silva, tendo em vista que o primeiro foi o signatário do convênio e do primeiro termo aditivo e o segundo também assinou o primeiro e os outros dois termos, prorrogando o convênio dentro do seu próprio mandato.
37. Referida divergência não terá relevância nesses autos, uma vez que o Município de Santo Hipólito, por meio de seu representante, Sr. Milton Ferreira da Silva, alegando não ter sido realizada a prestação de contas do convênio pelo ex-prefeito, Sr. Pedro Chaves, e não ter havido a restituição dos recursos recebidos e não utilizados, interpôs ação de ressarcimento, conforme f. 71/75.
38. Conforme entendimento exposto acima, tendo em vista que o município propôs ação judicial com o objetivo de recompor o dano ao erário, cuja decisão final de mérito irá sobrepor-se a eventual pronunciamento do Tribunal de Contas sobre a matéria, entende-se que resta prejudicada a sua análise pela Corte de Contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

39. Isso porque, como a decisão do Tribunal de Contas não irá prevalecer caso seja divergente da que será proferida pelo Poder Judiciário, falta interesse jurídico na atuação daquele órgão de controle externo, razão pela qual o processo sob análise, no que tange à sua pretensão ressarcitória, deve ser extinto sem julgamento de mérito, nos termos do art. 71, §3º, da Lei Complementar Estadual nº 102, de 17/01/2008.
40. Passa-se, pois, à análise do poder punitivo do Tribunal de Contas relativamente às irregularidades apuradas neste procedimento.

3) Da pretensão punitiva quanto às irregularidades formais:

41. No que tange às responsabilidades, o Regimento Interno do Tribunal de Contas prevê, *in verbis*:

“Art. 250 – As contas serão julgadas:

(...)

III – Irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) Omissão do dever de prestar contas;

b) prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico

c) infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

d) dano injustificado ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

e) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.” (grifo nosso)

42. Ainda sobre a questão, a Lei Complementar nº 102, de 17/01/2008², dispõe:

“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;

² Em que pese tratar-se de legislação do ano de 2008, posterior à data de ocorrência dos fatos, importante destacar, que, à época da celebração do instrumento, existia legislação específica tratando da matéria Tomada de Contas Especial de conteúdo análogo à Lei Complementar nº 102/08, principalmente no tocante às responsabilidades dos agentes, qual seja, Lei Complementar nº 33 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, publicada em 29/06/94), art.40, inciso I e Resolução nº 5/76 do Tribunal de Contas de Minas Gerais, art. 3º, inciso III e art. 4º, § 1º.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

IV - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que possa resultar dano ao erário.”

43. Nota-se, pela leitura dos dispositivos acima transcritos, que a ausência da prestação de contas pela entidade recebedora dos recursos públicos e a falta de instauração de Tomada de Contas Especial pelo gestor ensejam responsabilidades.
44. Cumpre ressaltar que a sobredita Tomada de Contas Especial foi instaurada tempestivamente pelo DER/MG.
45. Caberia ao prefeito municipal, à época, a correta prestação de contas, conforme legislação pertinente
46. No entanto, quanto ao poder punitivo do Tribunal de Contas, a possibilidade de aplicação de multa encontra-se prescrita, nos termos do art. 110-F da Lei Complementar n. 120, de 15/12/2011, *in verbis*:

Art. 110-F. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas prescreverá quando a paralisação da tramitação processual do feito, em um setor, ultrapasse o período de cinco anos.

47. Observando esse contexto normativo, verifica-se que o poder punitivo do Tribunal de Contas do Estado encontra-se prescrito, uma vez que o processo sob análise ficou paralisado no mesmo setor, no período de 14/07/2008 (f.193) a 27/08/2013 (f.195), perfazendo um lapso temporal maior que 05 (cinco) anos.

CONCLUSÃO

48. Pelas razões acima expostas, no que tange à pretensão ressarcitória, conclui o Ministério Público de Contas que resta prejudicada a atuação do Tribunal de Contas no sentido de buscar a recomposição dos cofres públicos no presente caso, uma vez que há em curso ação de ressarcimento perante o Poder Judiciário, cuja decisão irá sobrepor-se sobre eventual decisão do órgão de controle externo, razão pela qual, em relação a esse aspecto, deve ser extinto o processo sob análise sem resolução do mérito, nos termos do art. 71, §3º, da Lei Complementar Estadual nº 102, de 17/01/2008.
49. No tocante à pretensão punitiva, conclui este *Parquet* que deve ser aplicada a regra contida no art. 110-E da Lei Complementar nº 102/2008, haja vista a ocorrência da prescrição da pretensão de aplicação de multa aos ex-prefeitos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

por omissão na prestação de contas dos recursos recebidos através do Convênio nº 30.219/2004. Logo, quanto a esse aspecto, o processo sob análise deve ser extinto com resolução do mérito, nos termos do art. 71, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 102, de 17/01/2008.

50. É o parecer.

Belo Horizonte, 29 de janeiro de 2014.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente e disponível no SGAP)