



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo n.: 886049
Relator: Conselheiro Wanderley Ávila
Natureza: Tomada de Contas Especial
Ano de Referência: 2012
Entidade: Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais
Município de Divinolândia de Minas/MG
Partes: Luciano Magno Coelho (Prefeito Municipal à época)
Advogado: Epifanio Sette de Abril Junior (OAB nº 107751)

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 458/2006, firmados entre a Secretaria de Estado de Saúde e a Prefeitura Municipal de Divinolândia de Minas/MG.
2. O convênio tinha como objeto a execução das obras de reforma e ampliação da Unidade de Saúde. Para isso o convênio contaria com o valor total de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais) repassados integralmente pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais.
3. A vigência do convênio era de 12 (doze) meses, a contar da data da assinatura, e a prestação de contas deveria ocorrer até, no máximo, 60 (sessenta) dias após o término da vigência, conforme cláusula nona do instrumento (f. 428/433).
4. A Unidade Técnica (3ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual), em análise inicial de f. 523/535, entendeu que não foi possível verificar se algumas despesas apresentadas tinham nexos com os recursos repassados. Diante disso, considerou dano ao erário o montante de R\$ 120.148,75 (cento e vinte mil cento e quarenta e oito reais e setenta e cinco centavos) a ser restituído pelo ex-prefeito Sr. Luciano Magno Coelho. Além disso, opinou pela citação do atual prefeito a fim de verificar se o mesmo se encontra na posse de alguma documentação relativa ao convênio em análise.
5. O ex-prefeito signatário do convênio, Sr. Luciano Magno Coelho, foi corretamente citado (f. 547), e se manifestou às f. 548/560.
6. O atual prefeito, Sr. José Maria de Sousa Pimenta, foi citado (f. 543), porém não se manifestou.
7. O órgão técnico, em análise final de f. 563/574, manteve a análise inicial, alterando apenas o valor do dano para R\$ 35.920,00 (trinta e cinco mil novecentos e vinte reais) pela ausência do nexo de causalidade entre o recurso repassado e o objeto realizado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

FUNDAMENTAÇÃO

1) Do procedimento de Tomada de Contas Especial:

10. 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.
11. 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)

12. 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)

13. 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.
14. 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.
15. 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.

16. 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.

17. 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.
18. 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.
19. 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.
20. 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.
21. 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.

22. 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.
23. 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
24. 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.
25. 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.
26. 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

27. 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.
28. 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.”
29. 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.
30. 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.
31. 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.
32. 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.

33. 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.
34. 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:

35. A Tomada de Contas sob análise foi instaurada pela Secretaria de Estado de Saúde, em razão de irregularidade na prestação de contas dos recursos repassados através do Convênio nº 458/2006, celebrado entre a Secretaria de Estado Saúde e o Município de Divinolândia de Minas, tendo por objeto a execução das obras de reforma e ampliação da Unidade de Saúde.
36. No caso em tela, o atual prefeito, representante do município, foi citado (f. 543), mas não se manifestou.
37. Considerando que o mandato do ex-prefeito signatário do Convênio nº 458/2006, Sr. Luciano Magno Coelho, foi de 1º de janeiro de 2005 a 1º de janeiro de 2009, conclui-se que ele era o gestor à época do repasse e também o responsável pela prestação de contas, uma vez que a mesma estava prevista para ocorrer até agosto de 2007. Conforme f. 547, sua citação foi devidamente realizada.
38. O secretário responsável pela instauração da tomada de contas especial, no ano de 2008, não foi citado.
39. O Município de Divinolândia de Minas recebeu um repasse no valor de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais), conforme documentação de f. 441/451.
40. Conforme entendimento exposto acima, tendo em vista que o município propôs ação judicial (f. 73/79) 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.
41. 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.

42. 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:

43. 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)

44. 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;

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

45. Nota-se, pela leitura dos dispositivos acima transcritos, que a ausência da

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

prestação de contas pela entidade recebedora dos recursos públicos e a falta de instauração de Tomada de Contas Especial pelo gestor ensejam responsabilidades.

46. Caberia ao prefeito municipal, à época, a correta prestação de contas, conforme legislação pertinente, e, por sua vez, deveria o Gestor Estadual, à época, proceder a instauração da Tomada de Contas Especial tão logo fosse verificada a ausência da respectiva prestação de contas do Convênio nº 458/2006.
47. Cumpre ressaltar que a sobredita Tomada de Contas Especial foi instaurada intempestivamente pela Secretaria. Conforme f. 01, a mesma foi instaurada no ano de 2010, aproximadamente 02 (dois) anos após a data em que deveria ocorrer a prestação de contas.
48. No entanto, quanto ao poder punitivo do Tribunal de Contas, a possibilidade de aplicação de multa encontra-se prescrita, nos termos do art. 110-E art. 118-A da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, *in verbis*:

Art. 110-E - Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

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 irrecorrível.

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.

48. Os dispositivos citados estabelecem a data da ocorrência do fato como marco inicial à contagem do prazo prescricional, o qual somente será interrompido com a ocorrência de uma das hipóteses do art. 110-C, do mesmo diploma legal:

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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

- III – atuação 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.
- VII- decisão de mérito recorrível.

49. Observando esse contexto normativo, verifica-se que o poder punitivo do Tribunal de Contas do Estado encontra-se prescrito, uma vez que os fatos em análise no presente processo ocorreram no ano de **2007**, e, no dia **07/12/2012**, ocorreu uma das causas interruptivas da prescrição prevista no art. 110-C, § 1º, da Lei Complementar n. 102/2008, perfazendo um lapso temporal maior que 05 (cinco) anos entre ambos os marcos.

CONCLUSÃO

50. 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.
51. No tocante à pretensão punitiva, conclui este *Parquet* que deve ser aplicada a regra contida no art. 110-E e no art. 118-A da Lei Complementar nº 102/2008, haja vista a ocorrência da prescrição da pretensão de aplicação de multa ao ex-prefeito por omissão na prestação de contas dos recursos recebidos através do Convênio nº 458/2006, bem como ao Gestor da Secretaria de Saúde pela intempestividade da instauração da Tomada de Contas Especial. 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.
52. É o parecer.

Belo Horizonte, 19 de março de 2014.

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