



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo n.: 863398
Relator: Conselheiro Substituto Licurgo Mourão
Natureza: Tomada de Contas Especial
Ano de Referência: 2012
Jurisdicionado: Associação Borbagatense Unidos para o Progresso
Procedência: Juan Anderson de Souza Santos (representante legal da entidade)

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 149/2008, assinado no dia 05/06/08 (publicado no dia 06/06/08, conforme f. 76), pela Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude do Estado de Minas Gerais e pela “Associação Borbagatense Unidos para o Progresso” (sediada no Distrito de Borba Gato - Município de Ferros).
2. O referido convênio tinha como objeto *“a concessão, pela SECRETARIA à CONVENIADA, de recursos consignados em seu orçamento, com o fim específico de apoio financeiro para construção de quadra poliesportiva, localizada no Distrito de Borba Gato, no Município de Ferros”* (f. 71). Para isso o convênio contaria com o valor total de R\$100.000,00 (cem mil reais), a ser repassado integralmente para a Associação Borbagatense Unidos para o Progresso.
3. A vigência do convênio era de 12 meses, a contar da data da assinatura (Cláusula Quarta, f. 72), e a prestação de contas deveria *“ser entregue no órgão competente da Secretaria, até o prazo máximo de 60 (sessenta) dias após o término da vigência deste Convênio e/ou Aditivos”* (cláusula sexta, f. 72).
4. O responsável pela entidade foi citado (f. 529/530) e manifestou-se às f. 531 a 546.
5. A Unidade Técnica (4ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual) se manifestou às f. 548/549, concluindo, em síntese, pela irregularidade das contas, uma vez que os argumentos da defesa *“não foram suficientes para elidir as irregularidades constatadas na fase interna desta Tomada de Contas Especial”*.
6. Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público, para o indispensável parecer.
7. É o relatório, no essencial. Passa-se à manifestação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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 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)

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.

§ 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

§ 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: I- da data fixada para 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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.
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 nº 12/2088 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.”

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. 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;
 - 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

2) Das irregularidades:

33. A Tomada de Contas sob análise foi instaurada pela Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude do Estado de Minas Gerais, em razão da omissão na prestação de contas dos recursos repassados, através do Convênio nº 149/2008, celebrado em 05/06/2008, com a Associação Borbagatense Unidos para o Progresso, tendo por objeto *“a concessão, pela SECRETARIA à CONVENIADA, de recursos consignados em seu orçamento, com o fim específico de: apoio financeiro para construção de quadra poliesportiva, localizada no Distrito de Borba Gato, no Município de Ferros”* (f. 71).
34. Cabe ressaltar que não há, nos autos, qualquer notícia acerca da interposição de ação judicial objetivando o ressarcimento do dano ao erário.
35. Inicialmente, a prestação de contas deveria ter ocorrido em junho de 2009, uma vez que o convênio tinha o prazo de vigência de 01 ano (o instrumento foi assinado em 05/06/2008).
36. No entanto, à f. 112, foi solicitada prorrogação do prazo para a conclusão da obra em 60 dias. Curiosamente, em vez de 60 dias, foi formalizada uma prorrogação mais extensa, de um ano, à f. 131. Desse modo, o Convênio passou a vigorar até 05 de junho de 2010.
37. À f. 133, foi solicitada uma nova prorrogação do Convênio, pelo período de mais doze meses. Esse pedido foi endossado pelo Deputado Federal José Fernando Aparecido de Oliveira (f. 135). Houve, então, formalização da extensão do prazo à f. 143. Dessa forma, o convênio passou a vigorar até 05 de junho de 2011.
38. Nesses termos, o ofício OF/SPGF/DAPC/PC Nº173/2011, informou sobre o esgotamento do prazo de vigência do Convênio 149/2008 e lembrou o dever de apresentação das contas (em até 60 dias contados do término do convênio).
39. O Parecer Técnico 135/2011 (f. 163/166) relata uma visita no Distrito de Borba Gato e conclui que a obra se encontra inacabada. Ao final do parecer, concluiu que *“a verba não utilizada na obra objeto do convênio citado em tela perfaz um total de R\$18.673,11”*. Foram juntadas fotos que comprovam o estágio da obra. (f. 167/174).
40. Foram enviados novos ofícios informando o esgotamento do prazo para a prestação de contas e solicitando a documentação (f. 175, f. 177). Diante da inércia, foi instaurada a Tomada Especial de Contas (f. 180/182).
41. Desse modo, percebe-se que o Presidente da Associação em nada se empenhou



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

para comprovar a destinação dos recursos recebidos.

42. Quando citado na presente Tomada de Contas Especial, o representante legal da entidade “Associação Borbagatense Unidos para o Progresso”, de próprio punho (f. 531/546), alegou que sempre pautou sua conduta pela honestidade e que por esquecimento deixou de relatar os últimos reparos que a contratada efetuou. Explicou que após ter recebido o Parecer Técnico 135/20011, entrou em contato com a empresa contratada e exigiu o cumprimento total dos compromissos assumidos. Assim, a empresa contratada teria complementado seu serviço e instalado os itens faltantes. Isso afastaria o dano ao erário.
43. O órgão técnico, em sua análise, entendeu que os argumentos da defesa não foram acompanhados de qualquer meio de comprovação. Não foram apresentadas notas fiscais, medições de obra ou relatório fotográfico. Assim, entendeu que a defesa não conseguiu infirmar as conclusões da Secretaria de Esporte e Juventude de f. 303/305 e 306/309-verso.
44. De fato, o Ministério Público de Contas percebeu que não consta dos autos a comprovação da aplicação da totalidade dos recursos repassados à Associação Borbagatense Unidos para o Progresso no que concerne ao Convênio nº 149/2008, celebrado com a Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude do Estado de Minas Gerais.
45. Portanto, considerando que tanto a documentação apresentada à Secretaria de Estado, quanto a documentação apresentada neste processo não são aptas a comprovar a execução total do objeto do convênio, e considerando que o gestor teve a oportunidade de proceder à regularização da entidade tanto na época própria, quanto na presente Tomada de Contas Especial, mas não o fez, imperativa se faz a devolução ao erário da parte não executada do Convênio nº 149/2008.
46. Dessa forma, não cabe falar em prescrição, já que a ação de ressarcimento ao erário é imprescritível, conforme art. 37, §5º, da Constituição Federal de 1988. E também não é eficaz a dilação do prazo para apresentação de mais documentos, haja vista o tempo já transcorrido e as diversas oportunidades para apresentação destes.
47. Passa-se à análise do poder punitivo do Tribunal de Contas relativamente às irregularidades apuradas neste procedimento.

3) Da pretensão punitiva quanto às irregularidades formais:

48. No que tange às responsabilidades, o Regimento Interno do Tribunal de Contas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

faz a seguinte previsão, *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.”

49. Ainda sobre a questão, a Lei Complementar nº 102, de 17/01/2008, 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.”

50. Nota-se, pela leitura dos dispositivos acima transcritos, que as irregularidades na prestação de contas pela entidade recebedora dos recursos públicos enseja responsabilização. Caberia ao presidente da Associação, a correta prestação de contas conforme legislação pertinente. Como isso não foi feito, mesmo após insistentes solicitações, o Gestor Estadual teve que instaurar Tomada de Contas Especial. Cabe, portanto, a aplicação de multa ao presidente da Associação Borbagatense Unidos para o Progresso, nos termos do art. 85, inciso I da Lei Orgânica do TCE/MG (Lei Complementar nº 102 de 17/01/08, publicada no Diário Oficial de Minas Gerais de 18/01/08).

CONCLUSÃO

51. Pelas razões acima expostas, no que tange à pretensão ressarcitória, conclui o Ministério Público de Contas que, em face à comprovação de dano ao erário, o presidente da “Associação Borbagatense Unidos para o Progresso”, deverá ser condenado a restituir ao erário público estadual o valor histórico de R\$18.673,11 (f. 166), a ser atualizado oportunamente.

52. No tocante à pretensão punitiva, conclui o Ministério Público de Contas que deve ser aplicada multa ao Presidente da “Associação Borbagatense Unidos para



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

o Progresso” por omissão no dever legal de prestação de contas dos recursos recebidos através do Convênio nº 149/2008. Registre-se que o *Parquet* considera razoável o valor de R\$5.000,00.

53. É o parecer.

Belo Horizonte, 12 de fevereiro de 2015.

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