



PROCESSO Nº : 221813/2015
ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS DE ESPECIAL-TCE
UNIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL - SETAS
GESTOR : VALDINEY ANTÔNIO DE ARRUDA
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

AUTOS DIGITAIS

PARECER Nº 361/2015

Tomada de Contas Especial.
Manifestação pela irregularidade,
sugerindo a instauração de Tomada de
Contas Ordinária.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Trabalho Emprego, Cidadania e Assistência Social - SETAS, com o objetivo de apurar fatos que levaram à ausência de prestação de contas dos recursos concedidos por meio do Convênio nº161 à Associação de Mulheres em Ação MT, no valor de R\$ 218.134,00, em atendimento à determinação do TCE/MT por meio do Acórdão nº 45/2014, que julgou as contas anuais de gestão do Fundo de Infância e Adolescência - FIA, do exercício de 2013.



A Secretaria de Controle Externo após analisar o processo da Tomada de Contas Especial, a conclusão da SETAS sobre o trabalho realizado pela Comissão da TCE, o entendimento da Procuradoria Geral do Estado PGM/MT e do Parecer da Auditoria Geral do Estado – AGE/MT, concluiu que os relatórios da Tomada de Contas Especial não atenderam os ritos legais e o cálculo do dano ao erário não foi determinado pela CGE, devendo este Tribunal de Contas considerar iliquidáveis as contas, conforme prescreve o art.15, inciso IV, da Resolução Normativa nº24/2014.

Vieram os autos para análise ministerial.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

A Resolução Normativa nº 14/2007 - RITCE-MT, em seu artigo 155, § 2º, prevê a possibilidade de Tomada de Contas para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano quando verificar desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, de não comprovação da aplicação dos recursos públicos e de prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

A Sra. Vera Aparecida Amorim, presidente da Associação de Mulheres em Ação, AMA-MT, não foi notificada para apresentar defesa diante das constatações apuradas na Tomada de Contas Especial. Razão pela qual aqui não será tecido maiores comentários sobre a gestão da presidente.

Como já dito, a SETAS após verificação dos trabalhos realizados pela Comissão de Tomadas de Contas Especial, entendeu que subsiste a restituição dos



valores recebidos pela AMA, acrescido de juros legais e atualização monetária. A SETAS ainda abordou que houve o respeito a ampla defesa e ao contraditório, ficando a representante da AMA inerte, sem responder às notificações, adquirindo o *status* de revel.

A PGE/MT entendeu que a Tomada de Contas Especial não trouxe:

- Apuração dos fatos em ordem cronológica relatando desde o início dos trabalhos consoante a ata de instalação dos trabalhos,
- Notificação dos responsáveis,
- Comparecimento e apresentação de defesa ou não,
- Análise dos documentos apresentados e sua aprovação ou reprovação com base nas normas vigentes
- Quantificação do dano corrigido e com aplicação de juros conforme a legislação, a identificação dos responsáveis pelo dano.

Cabe aqui esclarecer que duas comissões foram criadas para o intento de levantar os dados necessários em Tomada de Contas de Especial, a primeira considerada frustrada por não conter informações relevantes e atualizadas, sendo necessária a criação de uma outra Comissão.

Em seu parecer nº 750/2015, a AGE/MT verificou que as notificações feitas à presidente da AMA, foram elaboradas e enviadas anteriormente a instauração da tomada de contas especial; a comissão não comprovou a notificação da interessada quanto ao atendimento do princípio da ampla defesa e do contraditório; glosa dos R\$ 326.830,17 pela comissão, mesmo com a ausência da notificação; e Ausência das irregularidades encontradas na prestação de contas no relatório final da comissão.

Quanto à violação do contraditório e da ampla defesa



Inobstante o fato da representante não ter sido notificada na fase interna da Tomada de Contas Especial, não se faz necessário a obediência dos princípios do contraditório e da ampla defesa nesta fase. Tais princípios deverão ser resguardados pelo Tribunal de Contas quando do julgamento da regularidade de contas (fase externa).

Isso porque, durante a fase interna que é apenas um procedimento administrativo, de caráter meramente de controle e investigativo, limita-se apenas à declaração da ocorrência de eventual dano ao erário e dos indícios de autoria (o juízo de certeza cabe ao Tribunal de Contas). Trata-se de uma fase semelhante ao inquérito policial, ou seja, tem natureza apuratória e investigatória.

Assim, o não oferecimento da ampla defesa e do contraditório, nesta etapa de apuração e colheita de provas, não é algo capaz de invalidar o processo.

A Tomada de Contas Especial em sendo um instrumento de rito singular utilizado pela Administração Pública para verificar, à luz dos princípios pertinentes, a correta aplicação dos recursos públicos, bem como apurar a responsabilidade civil de todos aqueles que, quer pelo exercício de suas funções ou cargos, quer em razão da gestão de recursos do erário, tem o dever de prestar contas, tem que estar respaldada em dados e valores certos para garantir e dar segurança em eventual decisão de ressarcimento, trata-se na verdade de um inquérito administrativo.

Pois bem. A ampla defesa e o contraditório são princípios que se aplicam tanto aos processos judiciais quanto aos processos administrativos, sejam estes últimos referentes à aplicação de punições ou à restrição de direitos em geral. A



Constituição Federal, do art. 5.º reza que “aos *litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*”.

Contudo, o STF entende que a ampla defesa e o contraditório não se aplicam na fase do inquérito policial ou civil. Posição esta perfeitamente aplicável no caso em questão, pois se trata de fase interna que serve para simples apuração de fato, quantificação de dano e autoria.

Por isso, é nula a sentença condenatória proferida exclusivamente com base em fatos narrados em inquérito ou em mera fase investigativa. Assim, as provas colhidas nesta etapa pode, ser usadas para fundamentar decisões em fase de julgamento, mas, por não ter sido garantido a ampla defesa e o contraditório, as provas nela obtidas não poderão ser os únicos elementos para motivar a decisão.

A fase interna da Tomada de Contas Especial, assim como o inquérito, é procedimento pré-processual, de natureza administrativa, consistindo em um conjunto de diligências realizadas para a apuração de uma infração e sua autoria, a fim de que o titular da demanda se posicione (no caso o Tribunal de Contas). Somente aí é que terá início a fase processual, com as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório devendo ser respeitadas.

Fechando o entendimento aqui esposado, o Tribunal de Contas da União, assim como Supremo Tribunal Federal e a doutrina assim confirmam e compartilham da mesma opinião:

“A ausência de contraditório na fase interna não enseja nulidade do processo, porque o direito à ampla defesa e ao contraditório é garantido no âmbito do TCU.” (acórdãos 1.540/2009-1ª Câmara,



2.329/2006-2 Câmara e 2.647/2007-Plenário)

STF

Feito o breve histórico, passa-se à análise do recurso.

Em relação à alegação contida na alínea 'a', o recorrente argui que houve nulidade no processo em razão da ausência de contraditório junto ao órgão instaurador, na denominada fase interna da tomada de contas especial.

Existe distinção entre fase interna e fase externa de uma tomada de contas especial. Na fase interna, aquela promovida no âmbito do órgão público em que os fatos ocorreram, não há litígio ou acusação, mas apenas verificação de fatos e apuração de autoria. Constitui procedimento inquisitório de coleta de provas assemelhado ao inquérito policial, no qual não se tem uma relação processual constituída nem há prejuízo ao responsável. O estabelecimento do contraditório nessa fase não é obrigatório, pois há mero ato investigatório sem formalização de culpa. Como não existem partes nem antagonismos de interesse nessa fase, a ausência de citação ou de oportunidade de contradição dos documentos juntados não enseja nulidade.

A garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório se dá, nos termos do devido processo legal, na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto a este Tribunal e finda com o julgamento. Esse é o entendimento desta Corte de Contas, conforme consignado nos Acórdãos 1.540/2009-1ª Câmara, 2.329/2006-2ª Câmara e 2.647/2007-Plenário. (ACÓRDÃO Nº 2240/2012 – TCU – Plenário. Processo nºTC-002.623/2007-4)

6. De mais, cuidou o impetrante de apontar supostas irregularidades dos procedimentos de citação nos processos de tomada de contas especiais nºs 012.785/2002-5 e 018.633/2003-9. Sobre este específico tema, verifico, a partir da leitura dos próprios acórdãos do Tribunal de Contas da União, que os processos foram conduzidos conforme as normas regentes do processo de contas. Transcrevo, das mencionadas decisões, as partes relevantes para a boa compreensão : a) “em que pese o referido ofício de citação ter sido encaminhado para o endereço do Sr. Luiz Carlos Machado, constante no sistema CPF, e recebido em 13/4/2009, conforme aviso de recebimento-AR às fls. 987 [...]” (Acórdão 946/2010 – 1ª Câmara – TC 012.785/2002-5); b) “promovidas as medidas saneadoras pela própria Unidade Técnica, na forma da delegação de competência do então Relator do feito Ministro Guilherme Palmeira (fls. 475/509 [...]), fizeram-se presentes nos autos as alegações de defesa das empresas citadas [...] enquanto que o gestor municipal permaneceu silente quanto à citação e audiência realizadas” (Acórdão 2.066/2009 – 2ª Câmara – TC 018.633/2003-9).

7. À derradeira, as supostas falhas atribuídas pelo impetrante aos órgãos concedentes são irrelevantes para o julgamento da presente ação mandamental. Isso porque, caso existentes, incidiriam na etapa procedimental nominada pela doutrina como “fase interna” das tomadas



de contas especiais (anteriores, portanto, ao ingresso do processo nos tribunais de contas). “Fase interna”, de natureza instrumental, sucedida por outra (a “fase externa”), na qual, aí sim, assegura-se o contraditório e a ampla defesa nos termos da norma processual especial de regência (Lei 8.443/1992). (MS 31.461 MC / DF – Ministro Relator Gilmar Mendes, decisão publicada em 30 de julho de 2012)

DOCTRINA

Tomada de Contas Especial

Dada a singularidade desse procedimento, carece que sejam expedidas breves considerações sobre o mesmo:

A rigor, os processos de julgamentos de contas nos Tribunais de Contas só assumem a natureza de *processo* a partir do seu ingresso na Corte, na chamada fase externa. **Antes dessa fase, não apresentam partes ou litigantes, porque inexistente uma lide, mas somente uma unidade dos atos investigatórios rumo à verdade material.**

No relatório final de uma comissão de tomada de contas especial, por exemplo, poderá essa firmar a irregularidade das contas, hipótese em que, após a manifestação do órgão de controle interno e da autoridade em nível de Ministro ou de Secretário de Estado, ou equivalente, remeterá os autos ao Tribunal de Contas para julgamento. Precisamente nesse momento, a TCE assume a condição de *processo*, quando o órgão instrutivo, apreciando a apuração promovida pela comissão e os demais elementos dos autos, destacará os principais aspectos, passando diretamente ou após a deliberação do Colegiado das Cortes de Contas – plenário ou câmara – para manifestação do Ministério Público, que funciona em caráter especializado junto ao Tribunal.

Nesse momento, presenciando a existência de indícios, formaliza-se a acusação, seguindo-se a citação, defesa e julgamento pelo Tribunal de Contas.

Essa mudança de *procedimento* para *processo*, guardadas as devidas proporções, pode ser equiparada às duas fases do processo penal – inquérito policial e ação penal propriamente dita –, é também o marco essencial à plena satisfação dos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Em decorrência desse princípio, autoriza-se o servidor ou responsável a contradizer os fatos apurados pela comissão de TCE, se agasalhadas pelo Tribunal e inseridas na proposta de citação. Para demonstrar a diferença entre a TCE e o processo administrativo disciplinar, cabe assinalar que, no primeiro, não há nulidade se a prova é constituída sem observância do princípio. A citação posterior, realizada pelo TCU, simplesmente sana o processo, na medida em que assegura a mais ampla defesa, inclusive com integral possibilidade de rever provas

Efetivamente, todo o juízo de mérito a ser desenvolvido no âmbito do Tribunal de Contas é apenas antecedido pela coleta de



informações, documentos e outros elementos de convicção, para sustentar as expressões da comissão de tomada de contas especial e, mais tarde, amparar a acusação. A garantia do contraditório assume lugar perante o próprio TCU, que não tem rejeitado solicitações para revisão das provas produzidas pelas comissões quando a parte ampara-se em justificativa ponderável. Não há qualquer prejuízo a esse procedimento que, mutatis mutandis, corresponde ao momento do indiciamento do processo administrativo disciplinar. (***JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES - PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA ESPECIFICIDADES NA AÇÃO DO CONTROLE EXTERNO***)

Neste passo, conclui-se que não merece prosperar a alegação de ausência de contraditório e ampla defesa para respaldar a nulidade absoluta do processo, uma vez que os princípios ora ventilados não precisavam ser observados na fase interna da Tomada de Contas Especial realizada pela unidade gestora, por tratar de uma fase de colheita de provas e diligências para apuração de dano ao erário.

Nesta seara, o entendimento do Tribunal de Contas em notificar os responsáveis para se manifestarem nos autos do presente processo é um ato processual afeito ao rito procedimental de competência da Corte (julgamento da TCE), e totalmente estranho aos atos ocorridos na tomada realizada pela unidade gestora (investigação/apuração).

Ausência de informação técnica em auditoria na TCE

Cabe aqui esclarecer que duas Comissões de Tomadas de Contas Especial foram criadas para o intento de levantar os dados necessários para a apuração.

A primeira por meio da Portaria nº36/2014, em atendimento as determinações do Tribunal de Contas do Estado de MT, por meio do Acórdão nº 45/2014 – SC, de 12.08.14, que julgou as contas anuais de gestão do Fundo da Infância e Adolescência, exercício 2013 - considerada frustrada por não conter



informações relevantes e atualizadas.

A AGE/MT com a posse só processo emitiu o parecer nº750/2015, relatando que a Comissão não informou nem relatou os valores apurados, efetivamente usados, não utilizados, onde foram empregados, ou seja, o valor levantado foi colocado no relatório sem amparo ou justificativa dos motivos que levaram ao seu total.

Verificou-se ainda que as notificações feitas foram elaboradas e enviadas anteriormente a instauração da Tomada de Contas Especial, e que as irregularidades encontradas na prestação de contas acerca do objeto desta tomada de contas não constavam no relatório final da comissão.

A interessada e responsável não foi oficializada após ter sido instaurada a Comissão para a Tomada de Contas Especial. Os documentos apresentados eram anteriores a data da instauração da Comissão.

Em seu parecer a AGE concluiu pela nulidade do processo causado por vício insanável. Deste modo, a PGE/MT opinou pela nulidade devido a desorganização dos documentos que instruíram o processo.

Isto posto, deu-se por necessária nova instauração das tomadas de contas especial em observância às regras determinadas na Instrução Normativa Conjunta SEPLAN/SEFAZ/AGE nº 003/2009 e Resolução Normativa nº 24/2014, que por meio da Portaria nº 068/2015/GAB-SEC/SETAS/MT criou a nova comissão.

Novamente, a comissão manteve-se em erro, não realizando nada de novo, apenas continuando os procedimentos falhos adotados anteriormente.



As comissões não realizaram a contento os fins para o qual foram criadas, emitindo um relatório sem conteúdo que consubstancie o paradeiro ou detalhe o destino do recurso concedido em sede de convênio. Não ficou claro em seus trabalhos qualquer obstáculo que impediu o colhimento de informações ou falta de relatório ou documentos comprovam ou demonstram os rastros do valor utilizados por pela FIA.

Até o momento, o valor não teve a prestação de contas levada a efeito continuando descoberto e sem a devida fiscalização.

3 MÉRITO

A Secex entendeu que os documentos que compõem esta Tomada de Contas Especial, objetivando apurar a suposta irregularidade pela ausência da prestação de contas do Convênio nº 161/2008 – SETAS/FIA, celebrado entre a Associação de Mulheres em Ação, por meio da Presidente Sra. Vera Aparecida Amorim, não foram suficientes para consubstanciar a tomada, bem como os relatórios enviados não atenderam os ritos legais e o cálculo do dano ao erário não foi determinado pela CGE.

Assim, a Secex concluiu que o Tribunal de Contas do Estado de MT deverá considerar iliquidáveis as contas, como dispõe o artigo 15 inciso IV da Resolução Normativa nº 24/2014.

Infelizmente, este *Parquet de Contas* não concorda com o posicionamento da equipe técnica, posto que a falta de informação que detalhe o percurso seguido do valor original concedido de R\$218.134,00, a ser ressarcido, sem justificativa plausível para o seu não levantamento ou fato que comprove a



impossibilidade de se obter dados, não são o bastante para considerar iliquidáveis as contas.

As contas iliquidáveis são aquelas em que é materialmente impossível o julgamento do mérito, em função de caso fortuito ou de força maior, sem a participação da vontade do responsável.

No Relatório não restou evidenciado qualquer das situações acima nas quais se encaixaria a consideração por contas iliquidadas. Para corroborar com tal afirmação, destaca-se a Lei Orgânica deste Tribunal de Contas nº269/2007:

Art. 190. Ao julgar as contas, o Tribunal Pleno decidirá se estas são regulares, regulares com recomendações e/ou determinações legais, ou irregulares, e, em não sendo materialmente possível o julgamento das contas, as declarará iliquidáveis.

§ 1º. A impossibilidade material de julgamento somente se justifica diante de caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheios à vontade do responsável.

§ 2º. Ao declarar iliquidáveis as contas, será ordenado o seu trancamento, com a declaração dos efeitos dele decorrentes e o conseqüente arquivamento do processo.

Neste íterim, no caso em comento, a própria Resolução Normativa nº24/2014 dispõe acerca do procedimento a ser tomado, caso em que o próprio tribunal de Contas pode decidir pela instauração de Tomada de Contas Ordinária.

“Art. 5º A tomada de contas especial deve ser instaurada pela autoridade competente nas seguintes hipóteses:

...



§ 5º Caso a autoridade administrativa não instaure a tomada de contas especial no prazo determinado pelo Relator de suas contas ou por decisão do Tribunal de Contas, será instaurado processo de tomada de contas ordinária pelo Relator, de ofício ou em face de representação interna, nos termos do art. 157 da Resolução Normativa nº 14/2007, e desta Resolução.”

Desta forma, entende-se que ser pertinente a instauração de ofício de Tomada de Contas Ordinária, uma vez que a administração da SETAS teve a oportunidade para levantar os dados e averiguar o trajeto dos recursos concedidos por meio do Convênio nº161 à Associação de Mulheres em Ação MT, no valor de R\$ 218.134,00 - não detalhado na prestação das contas de gestão de 2013, do Fundo da Infância e Adolescência – Fia – e não o fez.

Considerando a conjuntura financeira da Administração Pública em todas as esferas, e das necessidades da manutenção e das carências vividas, nota-se que o valor concedido à título de convênio, desembolsado pela secretaria em questão, trata-se de um montante relevante.

Logo, todos os meios e ferramentas cabíveis e dispostos para administração, bem como para o exercício do controle externo devem ser usados para se apuração aqui destacada.

Assim, o Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de julgar **irregular** a presente Tomada de Contas Especial, sugerindo a esta Corte a instauração de Tomadas de Contas Ordinária com intuito de levar a cabo a prestação de contas do valor concedido em Convênio à Associação de Mulheres em Ação – AMA/MT.



4 CONCLUSÃO

Pelo exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos acerca da gestão contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da unidade gestora em análise, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual), **manifesta-se:**

a) pela **irregularidade** da presente Tomada de Contas, instaurada pela Secretaria de Estado de Trabalho Emprego, Cidadania e Assistência Social - SETAS, com o objetivo de apurar fatos que levaram à ausência de prestação de contas dos recursos concedidos por meio do Convênio nº161 à Associação de Mulheres em Ação MT, no valor de R\$ 218.134,00, em atendimento à determinação do TCE/MT por meio do Acórdão nº 45/2014, que julgou as contas anuais de gestão do Fundo de Infância e Adolescência - FIA, do exercício de 2013;

b) **recomenda-se** a este Tribunal de Contas a instauração de Tomadas de Contas Ordinária com intuito de levar a cabo a prestação de contas do valor concedido por meio do Convênio nº161 à Associação de Mulheres em Ação MT, no montante de R\$ 218.134,00, com eventual apuração de dano ao erário e individualização das responsabilidades.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 03 de fevereiro de 2016.

(assinatura digital¹)

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR

Procurador de Contas

¹ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11419/2006.