



PROCESSO N.º: 29.673-2/2017
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
PRINCIPAL: SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA
RELATOR: CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA

RAZÕES DE VOTO

Conforme relatado, a Tomada de Contas Especial em análise concluiu pela ocorrência de dano ao erário no valor de R\$ 20.000,00 (sem atualização monetária), decorrente do Termo de Concessão de Auxílio n.º 093/2012, de 04/05/2012, celebrado entre a Secretaria de Estado de Cultura e o Sr. Waner Rodrigues Leão.

O artigo 70, parágrafo único, da CRFB, é claro ao dispor que “*prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.*”

Em sede estadual, o parágrafo único do artigo 46 da Constituição do Estado de Mato Grosso prescreve o mesmo caminho, *in verbis*:

Art. 46 [...]

Parágrafo único Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou, por qualquer forma, administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Sob este fundamento, o artigo 13 da Lei Orgânica¹ e o artigo 156 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Mato Grosso², disciplinaram os processos

1 Art. 13 A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá adotar providências imediatas com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, sempre que não forem prestadas as contas, quando ocorrer desfalque, desvio de bens ou valores públicos, a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como nos casos de concessão de benefícios fiscais ou de renúncia de receitas que resultem em prejuízo ao erário.

§1º. Comprovado o dano ao erário, a tomada de contas especial deverá ser encaminhada desde logo ao Tribunal de Contas para julgamento.

§ 2º. Não atendido o disposto no caput deste artigo, o Tribunal de Contas determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

2Art. 156. A Tomada de Contas poderá ser, ainda, especial ou ordinária.

§ 1º. Tomada de Contas Especial é o procedimento adotado pela autoridade administrativa do órgão jurisdicionado para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano quando verificar omissão do dever



de Tomada de Contas Especial, com fito de apurar fatos, identificar responsáveis e quantificar dano, quando verificada a omissão no dever de prestar contas, desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, a não comprovação de aplicação de recursos públicos, ou ainda, a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

O inciso II do artigo 47 da Constituição Estadual, é taxativo ao fixar a competência do Tribunal de Contas para *“julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Pública direta e indireta e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”*.

Neste aspecto, Hely Lopes Meirelles³ sintetiza a questão:

“O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrador corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere a bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público – agente político ou simples funcionário – de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais”.

Sob este prisma, esta Corte de Contas editou a Resolução Normativa n.º 24/2014, que preceitua:

Art. 2º A tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado e com rito próprio, adotado pela autoridade administrativa do órgão jurisdicionado para apurar responsabilidade por ocorrência de dano ao Erário, tendo por objetivo a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis, a quantificação do dano e a recomposição do prejuízo causado ao Erário.

Parágrafo único. Consideram-se responsáveis as pessoas físicas ou jurídicas às quais possa ser imputada a obrigação de ressarcir o Erário.
[...]

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

I- omissão no dever de prestar contas;

de prestar contas, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, não comprovação da aplicação dos recursos públicos, ou ainda, prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.
3 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 100/101.



- II- não comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado e Municípios de Mato Grosso mediante convênio ou outro instrumento congênera, inclusive mediante Termos de Parceria e Contratos de Gestão celebrados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e com Organizações Sociais;
- III- desfalque ou desvio de bens, dinheiros ou valores públicos;
- IV- prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário;
- V- concessão de benefício fiscal ou de renúncia de receitas de que resulte dano ao erário.

Vale dizer que o artigo 7º referida Resolução estabeleceu, em seu inciso I, um “valor de alçada”, abaixo do qual fica dispensada a instauração de Tomada de Contas Especial no âmbito do TCE/MT. Na redação original da RN-TCE n.º 24/2014, tal valor correspondia a **R\$ 10.000,00**, sendo posteriormente exasperado para **R\$ 50.000,00**, a partir da edição da Resolução Normativa n.º 27/2017.

A controvérsia existente nos presentes autos consiste justamente em aferir qual desses patamares deve ser aplicado na presente Tomada de Contas Especial. Isso porque, caso seja adotada o valor originalmente previsto, a conclusão será pela validade da instauração, com o consequente prosseguimento da Tomada de Contas; do contrário, isto é, se incidir o montante preceituado na atual redação do artigo 7º, a presente demanda merecerá o arquivamento, sem resolução do mérito.

Inicialmente, ressalto que a norma sob exame se reveste de natureza processual, por caracterizar um requisito objetivo de admissibilidade da Tomada de Contas Especial. Desse modo, nos termos do artigo 14 do Código de Processo Civil⁴, deve se reconhecer a sua incidência imediata aos processos em curso, respeitados os atos já praticados.

De plano, constato que, à época da instauração da Tomada de Contas Especial na Secretaria de Estado de Cultura, com a expedição da Portaria 032/2014 na data de **05/04/2014**, o valor de alçada vigente era de R\$ 10.000,00. De se concluir, portanto, que a instauração foi válida, uma vez que perfectibilizada de acordo com a norma processual vigente à época.

⁴ Art. 14. A norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.



Resta saber, assim, se a superveniência de novo valor de alçada, em patamar superior ao apurado na Tomada de Contas, prejudicará o seu regular prosseguimento.

Isso porque, no lapso temporal transcorrido entre o início da fase interna da TCE (**05/04/2014**) e o começo da fase externa (**29/09/2017**) foi promovida alteração do 7º da Resolução Normativa 24/2014 pela Resolução Normativa n.º 27/2017, com a qual se estabeleceu o valor mínimo de R\$ 50.000,00.

Tenho que a questão deva ser analisada a partir de uma interpretação sistemática, de modo a guardar congruência com o itinerário processual da Tomada de Contas Especial estabelecido no Regimento Interno e na Resolução Normativa n.º 24/2014.

Como cediço, o processamento da Tomada de Contas Especial é dúplice, perfazendo dois momentos bem distintos: a **fase interna**, que corresponde a procedimento de natureza verificadora e investigatória, cuja finalidade reside na coleta de elementos necessários para subsidiar o posterior juízo a ser prolatado pelo Tribunal de Contas; e a **fase externa**, momento em que as conclusões do órgão de origem são encaminhadas ao Tribunal de Contas que este providencie o efetivo julgamento da regularidade das contas e da responsabilidade dos agentes⁵.

Conforme sintetiza Ubiratan Aguiar:

“Não obstante a mesma denominação, a TCE, em sua fase interna e na sua fase externa, se diferencia de forma substancial. Na fase interna, é simples procedimento administrativo, assemelhado ao inquérito, que se movimenta por vontade exclusiva daqueles que possuem competência para instaurá-la – administrador público e os respectivos tribunais de contas. Na fase externa, entretanto, adquire as feições de processo, ainda que de caráter administrativo especial, por meio do qual o responsável pelas supostas irregularidades apuradas na fase interna, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, será chamado a apresentar alegações de defesa ou recolher o valor do débito que lhe está sendo atribuído [...]”⁶

Importa dizer que há, em certa medida, independência entre as duas

5 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas*. Ed. Fórum. 7ª Ed, 2017. p. 35-41.

6 AGUIAR, Ubiratan, et. al. *Convênios e Tomadas de Contas Especiais*. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2005. 2ª ed. p. 96-97.



fases, uma vez que eventual arquivamento, sem resolução de mérito, no Tribunal de Contas, não afeta a conclusão decorrente do procedimento administrativo interno, persistindo o dever legal, por parte do responsável, de ressarcir eventuais danos ao erário que tenham sido apurados (artigo 7º, § 2º, da Resolução Normativa n.º 24/2014).

Por esse motivo, pode-se afirmar que, perante esta Corte de Contas, a Tomada de Contas Especial somente tem início a partir da conclusão da fase interna no âmbito da Administração, momento em que os autos aportam no TCE/MT. Antes dessa fase, não há sequer a possibilidade de o Tribunal de Contas exercer verificação de eventuais requisitos de admissibilidade, uma vez que não dispõe, *a priori*, de qualquer informação acerca do andamento processual ou das conclusões eventualmente extraídas pelo órgão.

Assim, considerando se tratarem duas fases distintas – ainda que representem formalmente um mesmo processo –, deve-se reconhecer que o Tribunal de Contas somente terá a possibilidade de exercer o seu juízo de admissibilidade a partir do início da fase externa, momento no qual poderá aferir, por exemplo, se foi atingido o valor de alçada.

Nessa toada, cabe ao julgador analisar o requisito de admissibilidade conforme estabelecido pela normativa atual, não se podendo falar em ultratividade da norma anterior, por força do postulado normativo de que as regras processuais aplicam-se imediatamente.

A reforçar essa conclusão, deve-se ressaltar que, perante os interessados, a Tomada de Contas Especial somente se inicia a partir da sua citação, haja vista ser este ato verdadeira pressuposto processual de existência ou, ao menos, de condição de eficácia do processo em relação ao réu (no caso, dos interessados).

A propósito, verifico ser esta a orientação perfilhada pelo Tribunal de Contas da União, o qual tem entendido pela possibilidade de arquivamento da Tomada de Contas Especial, desde que não tenha havido a citação dos responsáveis⁷.

7ACÓRDÃO 14193/2018 - PRIMEIRA CÂMARA. Relator WEDER DE OLIVEIRA. Processo 015.384/2016-0. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE). Data da sessão 13/11/2018. Número da ata 41/2018.



De mais a mais, é necessário ressaltar que o estabelecimento de um valor de alçada por este órgão, à semelhança do que já fizera o Tribunal de Contas da União por meio da Instrução Normativa n.º 56/2007, corresponde a uma medida de densificação dos princípios da racionalidade administrativa, da economia processual e da celeridade na atuação da própria Corte de Contas, de modo a não serem praticados atos processuais cuja finalidade seja ressarcir valores de pequena monta.

Desta feita, é lícito que a verificação dos requisitos de admissibilidade seja franqueada ao julgador conforme a regra processual mais recente, tendo em vista que se trata de uma análise prospectiva, com vistas a evitar o desenrolar de um processo custoso para a administração deste órgão.

No caso dos autos, considerando que o montante atualizado do débito apurado (R\$ **29.068,00**) não supera o valor de alçada previsto no artigo 7º, I, da referida Resolução, a consequência que se impõe é o arquivamento da Tomada de Contas Especial, sem prejuízo do mérito da demanda e sem exonerar o responsável do seu dever legal de ressarcimento do valor devido.

DISPOSITIVO

Em face do exposto, **ACOLHO** o Parecer n.º 5.311/2018, da lavra do Procurador Gustavo Coelho Deschamps, e **VOTO**, no sentido de:

I) **Julgar extinta, sem resolução do mérito, a presente Tomada de Contas Especial**, com base no artigo 7º, inciso I, da Resolução Normativa n.º 24/2014, com a redação dada pela Resolução Normativa n.º 27/2017, tendo em vista não ter sido atingido o valor de alçada necessário para o seu regular processamento.

II) **Determinar** à Secretaria de Estado de Cultura que promova as medidas administrativas e/ou judiciais necessárias ao ressarcimento ao erário dos valores apurados na Tomada de Contas Especial, informando a este Tribunal de Contas as diligências adotadas, sob pena de aplicação de multa e responsabilização



solidária, nos termos do artigo 7º, parágrafo 2º, da Resolução Normativa n.º 24/2014⁸, com redação dada pela Resolução Normativa n.º 27/2017.

É como voto.

Gabinete do Relator, Cuiabá-MT, 04 de fevereiro de 2018.

LUIZ CARLOS PEREIRA⁹

Conselheiro Interino

(Portaria 009/2017, DOC TCE/MT de 24/01/2017)

⁸Art. 7º. [...] § 2º A dispensa de instauração da tomada de contas especial não desobriga a autoridade competente da adoção das medidas administrativas internas necessárias à caracterização ou elisão do dano e ao ressarcimento ao Erário.

⁹ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n° 11.419/2006.