

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL N. 969671

Órgão/Entidade: Fundação Municipal de Cultura – Belo Horizonte e Associação de Amigos do Crav (Centro de Referência Audiovisual)

Partes: Mauro Guimarães Werkema, Thais Velloso Cougo Pimentel, Leônidas José de Oliveira, Maria Antonieta Antunes Cunha, Nélcio José Batista Costa, Maria Luzia Lamounier

Procuradores: Fabíola Sandy Reis Dutra - OAB/MG 122.861, Ramsés Machado Resende Dutra - OAB/MG 128.389, Renato César Savassi Fonseca - OAB/MG 61.281, Harley Barcala Reis, Murilo Júnio Rezende Pereira

MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

EMENTA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ASSOCIAÇÃO. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. RESPONSABILIZAÇÃO. LEI MUNICIPAL DE INCENTIVO À CULTURA. TERMO DE COMPROMISSO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIMENTO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEIÇÃO. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO EM RELAÇÃO AO GESTOR NÃO CITADO. MÉRITO. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. DANO AO ERÁRIO. OMISSÃO NA INSTAURAÇÃO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAL. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. RESSARCIMENTO DETERMINADO. RECOMENDAÇÃO.

1. Reconhece-se a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, em razão do transcurso de 5 (cinco) anos da data de ocorrência dos fatos até a primeira causa interruptiva de prescrição, sem que este Tribunal exercesse sua pretensão punitiva, nos termos do art. 110-E da Lei Orgânica do Tribunal.
2. Aplica-se ao caso o art. 1º da Instrução Normativa n. 3/2005, vigente à época dos fatos e que acrescentou o parágrafo único ao artigo 2º da Instrução Normativa n. 1/2002, que não permitia a delegação, por ato formal devidamente publicado, da atribuição de instauração de tomadas de contas especiais. Deve-se, portanto, afastar a alegação de ilegitimidade passiva da ex-gestora.
3. Reconhece-se a inviabilidade de citação de antigo gestor após o transcurso de mais de 10 (dez) anos dos fatos, com fundamento nos princípios da segurança jurídica, do devido processo legal, da eficiência, da racionalização administrativa, da razoável duração do processo, da economia processual, da ampla defesa e do contraditório, extinguindo-se o feito com relação a ele, por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo.
4. Vislumbrando a ocorrência de dano ao erário no feito e, especialmente diante dos atos omissivos e negligentes por parte dos agentes responsáveis pela fiscalização e adoção de medidas que visem resguardar o erário, nos termos do art. 47 da Lei Complementar Estadual

n. 102/2008, necessária a presença, na tomada de contas especial, de todos aqueles que possam, em tese, ser responsabilizados por este Tribunal.

5. A comprovação da regularidade na aplicação de dinheiros, bens e valores públicos constitui dever de todo aquele a quem incumbe administrá-los, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição da República.

6. Há o ressarcimento sempre que houver ato ilícito, dano e nexo de causalidade.

7. O dever de prestar contas é previsto constitucionalmente e sua ausência ou intempestividade constituem ofensa à expressa determinação legal, o que leva, incontestavelmente, à rejeição das contas, nos termos previstos no art. 48, inciso III, *a*, da Lei Complementar n. 102/2008.

8. Nos termos do *caput* do art. 47 da Lei Orgânica do TCEMG, não adotadas as providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos e quantificação do dano em tempo hábil, a autoridade administrativa competente responde de forma solidária.

9. Na responsabilização solidária, deve-se considerar as peculiaridades do caso concreto, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Adotados as providências pela autoridade administrativa competente para se evitar e minimizar graves repercussões de eventual dano ao erário imputado, deve ser afastada a responsabilidade solidária do gestor público.

Primeira Câmara

12ª Sessão Ordinária – 16/04/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Municipal de Cultura de Belo Horizonte – FMC, por meio da Portaria FMP n. 83/2015, visando a apuração de eventuais irregularidades em decorrência de omissão no dever de prestar contas, irregularidades na prestação de contas e/ou falta de comprovação da aplicação regular dos recursos públicos repassados à Associação de Amigos do CRAV (Centro de Referência Audiovisual) provenientes de incentivo fiscal para execução do projeto cultural n. 236/IF/2005 – Patrimônio Audiovisual – Catalogação, Restauração e Difusão do Acervo no âmbito do Termo de Compromisso n. 82/2006, firmado em 1/9/2006 entre a Associação de Amigos do Centro de Referência Audiovisual, denominado empreendedor, a Cinemark Brasil S/A, denominada empresa incentivadora, e a Comissão Municipal de Incentivo à Cultura – CMIC.

A Comissão de Tomada de Contas Especial foi designada pela Portaria n. 83/2015, publicada em 29/7/2015, e o processo foi autuado nesta Corte de Contas em 8/3/2016.

Foram juntados aos autos a nota de conferência da Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial, fls. 4/7; o relatório dos tomadores de contas, fls. 15/22, concluindo pela existência de dano ao erário na totalidade dos recursos repassados de responsabilidade da Associação Amigos do Centro de Referência Áudio Visual; documentos relativos ao projeto do Termo de Compromisso n. 82/2006, fls. 23/42; estatuto e outros documentos relacionados à mencionada associação, fls. 43/54; edital para seleção de projetos culturais do ano de 2005 da FMC, fls. 68/74; minuta do Termo de Compromisso n. 82/2006, fls. 86/88; medidas administrativas internas efetuadas pela autoridade administrativa competente e o seu respectivo relatório, fls. 94/135; justificativas apresentadas pelo então Presidente da FMC para a extrapolção do prazo para a instauração da tomada de contas especial, fls. 142/150, instruída com os documentos de fls. 151/205v; e relatório final da Controladoria-Geral do Município na tomada de contas especial, fls. 235/244v, entendendo pela irregularidade das

contas e apontando a existência de dano ao erário imputável à Associação de Amigos do CRAV no montante de R\$71.066,94, atualizado em 19/02/2016.

Autuado em 4/3/2016, fl. 251, o feito foi encaminhado à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte, que elaborou relatório às fls. 254/260v. Em seu estudo inicial, indicou a existência de dano ao erário cuja restituição caberia à referida Associação e arrolou como responsáveis solidários os gestores da FMC, pela ausência de instauração da TCE em tempo hábil. Ademais, constatou divergência entre os valores constantes das Declarações Eletrônicas de Serviços – DES e o valor inserido no Termo de Compromisso n. 82/2006. Entendeu, por fim, que o representante da entidade e os gestores deveriam ser citados para apresentação de defesa ou recolhimento da quantia devida.

O Conselheiro Relator, à época, fl. 261, determinou a intimação do representante da FMC, a fim de que este esclarecesse a divergência acima mencionada pela Unidade Técnica.

Devidamente intimado, o representante da FMC informou que a DES não é guia de recolhimento de impostos, não tendo a função de apurar o tributo devido. Assim, reafirmou que o valor concedido a título de incentivo fiscal alcançou o montante de R\$37.461,48, nos termos da resposta da Comissão Permanente de Tomada de Contas da Fundação, com subsídio da Secretaria Municipal de Finanças, fls. 269/272.

A Unidade Técnica, fl. 275, considerou, diante dos documentos apresentados, que a divergência constatada entre as duas fontes de informação no relatório de fls. 254/260v havia sido sanada. Manteve, portanto, o dano ao erário no valor histórico mencionado acima.

À fl. 276, foi determinada a citação da Associação de Amigos do Crav – Centro de Referência Audiovisual, empreendedora do Projeto Cultural n. 236/IF/2005 – “Catalogação, Restauração e Difusão do Acervo do Centro de Referência Audiovisual – CRAV”, na figura de seu representante legal; da Sra. Maria Antonieta Antunes Cunha, presidente da FMC no período de 5/8/2005 a 31/12/2008; da Sra. Thais Velloso Cougo Pimentel, presidente da FMC no período de 10/1/2009 a 9/7/2012; do Sr. Mauro Guimarães Werkema, presidente da FMC no período de 20/7/2012 a 19/9/2012; e do Sr. Leônidas José de Oliveira, presidente da FMC a partir de 20/9/2012, para que apresentassem defesa, além de documentos comprobatórios, sobre os fatos relatados no feito.

O Sr. Mauro Guimarães Werkema, presidente da FMC no período de 20/7/2012 a 19/9/2012, apresentou defesa e juntou documentos às fls. 292/305. Informou que foi gestor da Fundação Municipal de Cultura de Belo Horizonte no período de 20/7/2012 a 20/9/2012, nomeado em caráter interino por apenas dois meses. Assim, no período em que o defendente esteve na direção da FMC, o processo relacionado a esta tomada de contas nunca lhe fora encaminhado, uma vez que este se encontrava sob diligências internas, razão pela qual não teve conhecimento dos fatos.

A Sra. Maria Antonieta Antunes Cunha, presidente da FMC no período de 5/8/2005 a 31/12/2008, ofertou defesa às fls. 306/319 alegando sua ilegitimidade passiva, uma vez que vigia à época a Resolução CMIC n. 1/2005, que estipulava, em seu art. 2º, que caberia à Assessoria da Lei de Incentivo à Cultura a incumbência de tomar as medidas necessárias ao cumprimento de projetos aprovados pela Comissão de Incentivo à Cultura. Aduziu, também, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, tendo em vista que transcorreram mais de cinco anos dos fatos em análise no processo até a primeira causa interruptiva da prescrição nesta Corte. Além disso, esclareceu que a tomada de contas especial foi instaurada pela autoridade administrativa, sem a necessidade de determinação prévia do Tribunal de Contas, na forma prevista no art. 5º da Instrução Normativa n. 3/2013 do TCEMG, não lhe restando responsabilidade. Juntou documentos às fls. 320/333.

O Sr. Leônidas José de Oliveira, presidente da FMC a partir de 20/9/2012, mencionou, fls. 334/348, que iniciou sua gestão como presidente da Fundação Municipal de Cultura em janeiro de 2013. Segundo ele, o atraso na instauração do procedimento ocorreu devido ao processo de estruturação e de sucessivas instaurações de tomadas de contas em outras gestões. Informou que foi o responsável por adotar medidas administrativas internas para a apuração do dano ao erário, bem como efetivamente instaurou a referida Tomada de Contas Especial. Anexou documentação às fls. 349/358.

Às fls. 362/376, a Sra. Thais Velloso Cougo Pimentel, presidente da FMC no período de 10/1/2009 a 9/7/2012, apresentou defesa e alegou sua ilegitimidade passiva, argumentando que foi Presidente da Fundação Municipal de Cultura de Belo Horizonte entre 10/1/2009 e 9/7/2012 e que a responsabilidade solidária pela omissão de prestar contas é com relação ao gestor dos recursos públicos repassados, de quem o utiliza, e não do servidor público técnico que deve analisar a prestação de contas. Aduziu, também, a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal. Por fim, alegou que não teria sido demonstrada a sua omissão culposa no período, pois em sua gestão notificou o empreendedor responsável duas vezes para prestar contas, além de ter assumido a pasta após o prazo final da prestação de contas.

A Associação de Amigos do Crav, representada pela Sra. Maria Luzia Lamounier, sua então Presidente, não se manifestou, embora citada, fl. 282, conforme certificado à fl. 359.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica elaborou o relatório de fls. 378/387v e concluiu pela responsabilização das ex-Presidentes da FMC, Sras. Thais Velloso Cougo Pimentel e Maria Antonieta Antunes Cunha, além da Associação dos Amigos do Crav, em razão da ocorrência de prejuízo aos cofres públicos no valor integral repassado no âmbito do mencionado termo de compromisso, que perfaz o total histórico de R\$ 37.461,48.

O Ministério Público de Contas, fls. 390/395v, opinou pela condenação da associação em questão, para que restitua ao erário municipal o valor de R\$71.066,94, a ser devidamente corrigido, bem como pela imputação solidária à Sra. Thais Velloso Cougo Pimentel, ex-Presidente da FMC no período de 10/1/2009 a 9/7/2012, devido à ausência de providências com vistas à instauração de tomadas de contas especial para apuração dos fatos e quantificação do dano, quando devia fazê-lo. Manifestou-se, por outro lado, pela exclusão da responsabilidade solidária de Mauro Guimarães Werkema, Leônidas José de Oliveira e Maria Antonieta Antunes Cunha. Por fim, requereu a expedição de recomendação ao atual gestor da FMC/Prefeitura Municipal de Belo Horizonte para que aprimore os controles existentes na administração, bem como fortaleça o setor de Controle Interno, com vistas à fiscalização concomitante da execução dos convênios e exigência de tempo e modo da necessária prestação de contas.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Prejudicial de mérito

1.1 Prescrição da pretensão punitiva

Nos termos dos arts. 85 e 86 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal Contas do Estado de Minas Gerais), algumas das condutas apuradas nos presentes autos configuram infrações à norma legal que ensejariam a aplicação de multa ao responsável.

No entanto, o art. 110-E, da Lei Orgânica deste Tribunal estabeleceu o prazo de 5 (cinco) anos para prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data da ocorrência do fato.

A seu turno, o artigo 110-C da sobredita Lei, ao disciplinar as causas interruptivas da prescrição, estabeleceu, no inciso II, que:

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

[...]

II – autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas;

[...]

Da análise dos autos, observa-se que os fatos narrados se referem ao exercício de 2006, 2007 e 2008 e que a primeira causa interruptiva da prescrição ocorreu em 8/3/2016, com a autuação da tomada de contas especial neste Tribunal, nos termos do citado art. 110-C, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Destarte, não restam dúvidas de que tal situação se amolda à hipótese de prescrição descrita no art. 110-E da Lei Orgânica do Tribunal, uma vez que transcorreu prazo superior a 5 (cinco) anos da data de ocorrência dos fatos até a primeira causa interruptiva de prescrição, sem que o Tribunal exercesse sua pretensão punitiva.

Diante do exposto, estando demonstrado o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos da ocorrência dos fatos até a autuação desta tomada de contas neste Tribunal, manifesto-me pela prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do art. 110-E c/c o art. 110-C, II, ambos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

1.2. Ilegitimidade passiva

As Sras. Maria Antonieta Antunes Cunha e Thais Velloso Cougo Pimentel arguíram, em suas defesas, preliminares de ilegitimidade passiva.

A primeira aduziu, fls. 306/319, em síntese, que teria exercido a presidência da FMC no período de 5/8/2005 a 31/12/2008 e que, à época, vigia a Resolução CMIC n. 1/2005, que estabelecia os procedimentos relativos aos projetos culturais beneficiados pela Lei Municipal de Incentivo à Cultura. Com base na citada resolução, caberia à Assessoria citada na referida Lei a notificação, a fiscalização e a responsabilidade pelas informações solicitadas ao empreendedor. Alegou, ademais, que foram adotadas medidas administrativas internas, nos termos do Parecer da Comissão de Tomada de Contas Especiais, e que não teria chegado ao seu conhecimento quaisquer irregularidades.

A Unidade Técnica, fls. 378/387v, entendeu que, apesar de a Instrução Normativa n. 1/2002, vigente à época, permitir a delegação para instauração de tomadas de contas especiais por meio de ato formal devidamente publicado, a norma citada pela defendente, a Resolução CMIC n. 1/2005, não dispõe sobre a referida delegação, estabelecendo apenas instrumentos administrativos de controle sobre os projetos.

O *Parquet* Especial, fls. 390/395v, não se manifestou especificamente sobre o tema, tendo afastado a responsabilidade da ex-gestora, pois entendeu que o lapso temporal entre o fim do prazo para prestação de contas e o tempo em que permaneceu no cargo de presidente da FMC foi insuficiente para adoção de medidas e instauração da tomada de contas especial.

Compulsando os autos, verifiquei que a Sra. Maria Antonieta Antunes Cunha efetivamente atuou na presidência da FMC, de 5/8/2005 a 31/12/2008, durante o período em que se findou o prazo para prestação de contas do Termo de Compromisso n. 82/2006, que ocorreu no dia 27/6/2008, fl. 97.

Inicialmente, nos termos do estudo técnico de fls. 378/387v, verifico que, de fato, a Instrução Normativa n. 1/2002 é aplicável ao caso, pois vigente à época em que se deu a omissão da

então presidente na instauração da tomada de contas especial (o referido ato normativo só foi revogado pela IN n. 3/2013).

No entanto, ao contrário do que consta no referido estudo técnico, não encontrei, na versão compilada deste mesmo ato normativo, dispositivo semelhante àquele contido na IN n. 3/2013¹ que permita a delegação, por ato formal devidamente publicado, da atribuição de instauração de tomadas de contas especiais.

Cito, nesse ponto, o art. 1º da Instrução Normativa n. 3/2005, vigente à época e que acrescentou o parágrafo único ao artigo 2º da Instrução Normativa n. 1/2002, *in verbis*:

Parágrafo único - A autoridade administrativa competente para instaurar a tomada de contas especial, nos casos de repasse de recursos mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere, é a responsável pela entidade ou órgão repassador.

Ademais, de fato, constato que a Resolução CMIC n. 1/2005 não dispõe efetivamente sobre quaisquer modalidades de delegação, uma vez que estabelece apenas instrumentos administrativos de controle sobre os projetos.

Assim, pelo menos em tese, verificando a impossibilidade da delegação para instauração de tomada de contas especiais à época, entendo que a alegação de ilegitimidade passiva da Sra. Maria Antonieta Antunes Cunha deve ser afastada.

Por sua vez, a Sra. Thais Velloso Cougo Pimentel, fls. 362/376, argumentou que foi presidente da FMC no período de 10/1/2009 a 9/7/2012 e que a responsabilidade solidária pela omissão de prestar contas é do gestor do recurso público repassado e de quem o utiliza, pessoa diretamente responsável pelo projeto cultural a ser beneficiado pela Lei Municipal de Incentivo à Cultura. Citou, para fundamentar sua defesa, julgados do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e do Tribunal de Contas da União sobre a omissão do dever de prestar contas e a imputação de responsabilidade solidária às pessoas jurídicas de direito privado e pessoas físicas integrantes desta. Alegou, por fim, que o prazo final para apresentação da prestação de contas se deu em data anterior à sua posse como gestora máxima da FMC.

A Unidade Técnica, fls. 378/387v, entendeu que a referida defendente é sim parte legítima para “[...] responder como responsável solidária da TCE em análise”, uma vez que durante sua gestão a referida ex-presidente teria notificado o empreendedor inadimplente apenas duas vezes, em 26/9/2011 e em 6/6/2012.

O *Parquet* Especial, fls. 390/395v, opinou que houve omissão da gestora à época, pois entendeu que, além das notificações, não foram adotadas outras medidas para que os recursos públicos fossem recuperados, nos termos do art. 47 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Compulsando os autos, verifiquei que a Sra. Thais Velloso Cougo Pimentel notificou o empreendedor duas vezes, fls. 99/10 e 101/102, no período de sua gestão, atuando sobre o repasse de recurso em análise.

Observe, por outro lado, que toda a jurisprudência citada às fls. 362/376, trata, em verdade, sobre a omissão do dever de prestar contas e a imputação de responsabilidade solidária entre as pessoas jurídicas de direito privado e as pessoas físicas integrantes desta.

¹ Art. 4º. A instauração da tomada de contas especial compete, salvo disposição legal ou regulamentar em contrário, ao titular de cada órgão ou entidade jurisdicionada, podendo essa competência ser delegada mediante ato formal devidamente publicado.

Sobre a questão que aqui se discute, isto é, a possível responsabilização solidária do gestor eventualmente omissa quanto à adoção de providências à instauração de tomadas de contas especial, o entendimento consolidado no âmbito do TCU é outro, tal como demonstro abaixo:

Enunciado

O gestor atrai para si a responsabilidade solidária por dano causado ao erário ante a omissão em promover o ressarcimento do débito por meio de procedimento administrativo interno ou mesmo da devida instauração de TCE, consoante o art. 8º da Lei 8.443/1992 (Acórdão n. 5303/2013 - Segunda Câmara, data da sessão 03/09/2013, Rel. André de Carvalho).

Ademais, o art. 47 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 é claro ao dispor que:

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.

Cito, ainda, a Instrução Normativa n. 1/2002, vigente à época dos fatos, e que dispunha sobre a tomada de contas especial no âmbito da administração direta e indireta, estadual e municipal, *in verbis*:

Art. 2.º - A autoridade administrativa competente do órgão ou entidade da administração direta ou indireta, estadual ou municipal, sob pena de responsabilidade solidária, ao tomar conhecimento de quaisquer dos fatos relacionados no artigo anterior, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, comunicando o fato ao Tribunal de Contas.

Desse modo, não há que se confundir a omissão do dever de prestar de contas, citada pela defendente, e a omissão na instauração de tomada de contas especial, discutida nestes autos.

Assim, vislumbrando a ocorrência de dano ao erário no feito, especialmente diante da alegação da existência de atos supostamente omissivos e negligentes por parte dos agentes responsáveis pela fiscalização e adoção de medidas que visem resguardar o erário, nos termos do art. 47 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, bem como do art. 1º da Instrução Normativa n. 3/2005, vigente à época, que acrescentou o parágrafo único ao artigo 2º da Instrução Normativa n. 1/2002, necessária a presença, na tomada de contas especial, de todos aqueles que possam, em tese, ser responsabilizados por este Tribunal.

Assim, pelo menos em tese, realizada a distinção entre a omissão do dever de prestar contas e a omissão na instauração de tomadas de contas especial, entendo que a alegação de ilegitimidade passiva da Sra. Thais Velloso Cougo Pimentel também deve ser afastada.

1.3. Da responsabilidade do Sr. Nélio José Batista Costa

O relatório final da Comissão de TCE, fls. 235/244v, reputou como responsável a empreendedora Associação de Amigos do Crav, na pessoa de seu representante legal, Sr. Nélio José Batista Costa, e concluiu que esta associação deveria devolver aos cofres públicos a quantia de R\$71.066,64 (setenta e um mil, sessenta e seis reais e noventa e quatro centavos).

Ademais, em sede de reexame, fls. 378/387v, a Unidade Técnica relatou que a empreendedora, representada pela Sra. Maria Luzia Lamounier, não apresentou a prestação de contas e nem justificativas para sua omissão. Acrescentou que o gestor da associação à época, Sr. Nélio José Batista Costa, também não se manifestou.

Contudo, apesar de a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte ter se manifestado sobre a omissão do Sr. Nélio José Batista Costa em prestar contas, verifiquei que a citação do gestor não foi determinada por este Tribunal.

No despacho de fls. 276, foi ordenada apenas a citação da Associação de Amigos do Crav (Centro de Referência Audiovisual), empreendedora do Projeto Cultural n. 236/IF/2005 – “Catalogação, Restauração e Divulgação do Acervo do Centro de Referência Audiovisual – CRAV”, na figura de seu representante legal, que, à época, era a Sra. Maria Luzia Lamounier. O Sr. Nélio José Batista Costa, por sua vez, manifestou-se somente na fase interna desta tomada de contas especial.

Com efeito, a comprovação da regularidade na aplicação de dinheiro, bens e valores públicos constitui dever de todo aquele a quem incumbe gerenciá-los e administrá-los, conforme se depreende do parágrafo único do art. 70 da Constituição da República e do art. 74, § 2º, I, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Assim, a citação do Sr. Nélio poderia ter sido determinada, com base no entendimento recente do Tribunal de Contas da União, no seguinte sentido:

Não é necessário desconsiderar a personalidade jurídica de entidade privada conveniente para que seus administradores sejam pessoalmente responsabilizados por danos causados ao erário, **sendo solidária a responsabilidade deles com a pessoa jurídica de direito privado** (Acórdão n. 3202/2018, Segunda Câmara, Data da Sessão 02/05/2018, Relator Aroldo Cedraz) (grifo nosso).

Contudo, transcorridos mais de 10 (dez) anos dos fatos, entendo que determinar a citação do referido gestor, neste momento processual, não seria plausível, em razão dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, além de considerar que os direitos constitucionais à ampla defesa e ao contraditório em seu sentido substancial ficariam prejudicados com o decurso do tempo.

Dessa forma, havendo longo decurso de tempo entre o fato gerador da tomada de contas especial e a citação do responsável por este Tribunal, haverá comprometimento aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, uma vez que a demora acaba por inviabilizar a defesa efetiva do responsável e, por conseguinte, o próprio julgamento do processo de tomada de contas especial.

Cito, nesse sentido, as decisões proferidas no âmbito das Tomadas de Contas Especiais de n. 654278², 738811³, 804637⁴, 736794⁵, 838928⁶, 710653⁷, em que este Tribunal entendeu, com fundamento nos princípios da segurança jurídica, do devido processo legal, da eficiência, da

² Relator Conselheiro Sebastião Helvecio, Primeira Câmara, sessão do dia 23/10/2018.

³ Relator Conselheiro Sebastião Helvecio, Primeira Câmara, sessão do dia 23/10/2018.

⁴ Relator Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, Segunda Câmara, sessão do dia 18/10/2018.

⁵ Relator Conselheiro Gilberto Diniz, Segunda Câmara, sessão do dia 08/03/2018.

⁶ Relator Conselheiro Wanderley Ávila, Segunda Câmara, sessão do dia 31/03/2016.

⁷ Relator Conselheiro José Alves Viana, Segunda Câmara, sessão do dia 7/5/2015.

racionalização administrativa, da razoável duração do processo, da economia processual, da ampla defesa e do contraditório, que o feito deveria ser extinto, sem resolução do mérito, e determinado o seu arquivamento, por ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, em razão do fato de existir um grande lapso temporal desde os fatos até a citação do eventual responsável.

Diante do exposto, com fundamento nos princípios da segurança jurídica, do devido processo legal, da eficiência, da racionalização administrativa, da razoável duração do processo, da economia processual, da ampla defesa e do contraditório, transcorridos mais de 10 (dez) anos dos fatos sem a citação do Sr. Nélio José Batista Costa, entendo que não caberia a sua integração na relação processual neste momento, devendo o processo, quanto a ele, ser arquivado por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular.

2. Mérito

2.1. Termo de Compromisso n. 82/2007

A Comissão de Tomada de Contas Especial concluiu, fls. 15/22, pela irregularidade das contas analisadas, além de indicar a ocorrência de prejuízo ao erário, oriundo da ausência de prestação de contas e da falta de comprovação de execução do objeto pactuado.

O relatório final da Controladoria-Geral do Município na tomada de contas especial, fls. 235/244v, entendeu também pela irregularidade das contas, tendo apontado a existência de dano ao erário imputável à Associação de Amigos do CRAV no montante de R\$71.066,94, atualizado em 19/2/2016.

A Unidade Técnica, em relatório final às fls. 378/387v, apontou que o valor integral do dano não foi questionado pelos defendentes, sendo, assim, incontroverso. Entendeu, também, pela responsabilização da Associação e, em caráter solidário, das Sras. Maria Antonieta Antunes Cunha e Thais Velloso Cougo Pimentel, ex-presidentes da FMC.

O Ministério Público de Contas, fls. 390/395v, constatou a ausência de comprovação da execução do Projeto Cultural n. 236/IF/2005 e a não prestação das contas sem que houvesse justificativa plausível para a mencionada omissão. Desse modo, entendeu pela condenação a restituir o erário municipal da entidade empreendedora e da Sra. Thais Velloso Cougo Pimentel, solidariamente.

Da análise dos autos, verifiquei que o município de Belo Horizonte, por intermédio da Fundação Municipal de Cultura, com base na Lei Municipal n. 6.498/2003, elaborou o edital LMIC para seleção de projetos culturais, comunicando a abertura de prazo para a inscrição de possíveis beneficiados pela Lei de Incentivo à Cultura, no ano de 2005, fls. 68/74.

Inscrito, o projeto da Associação de Amigos do Crav (Centro de Referência Audiovisual) foi aprovado, fls. 78 e 80.

A execução do mencionado projeto, intitulado “Patrimônio audiovisual: catalogação, restauração e difusão do acervo”, foi regulamentada pelo Termo de Compromisso n. 82/2006, fls. 86/88, que estabeleceu as condições para a concessão do incentivo fiscal ao incentivador, Cinemark Brasil S/A, e o empreendedor, no caso, a Associação de Amigos do Crav. Foi estipulado o valor de R\$37.461,46 a serem repassados pelo incentivador ao empreendedor, por meio de 12 parcelas de R\$3.121,79, realizadas entre os meses de novembro de 2006 e outubro de 2007, de acordo com a cláusula terceira do termo de compromisso.

O termo de compromisso foi assinado em 1º/9/2006 pelo Sr. Nélio José Batista Costa, Presidente da Associação à época, e seria executado nos prazos previstos no cronograma aprovado pela Comissão Municipal de Incentivo à Cultura – CMIC. À fl. 97, houve a

prorrogação do prazo para prestação de contas, em atendimento ao pedido do Presidente da entidade empreendedora, para o dia 27/6/2008.

Para melhor entendimento dos fatos, destacam-se, nesse ponto, os conceitos contidos no art. 2º da Lei Municipal n. 11.010, de 23/12/2016, que dispõe sobre a política municipal de fomento à cultura, a saber:

Art. 2º - Para os efeitos desta lei, entende-se por:

V - Incentivo Fiscal - IF: mecanismo por meio do qual o Município realiza a renúncia fiscal em favor do incentivador de projetos de caráter artístico-cultural na cidade;

VI - empreendedor: pessoa física ou jurídica, domiciliada em Belo Horizonte, diretamente responsável pelo projeto artístico-cultural a ser beneficiado por esta lei;

VII - incentivador: pessoa física ou jurídica, domiciliada em Belo Horizonte, contribuinte do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN - devido ao Município, que venha a transferir recursos, mediante patrocínio, em apoio a projetos culturais e ao Fundo Municipal de Cultura;

[...]

X - recursos transferidos por Incentivo Fiscal: parcela de recursos transferidos pelo incentivador ao empreendedor, que poderá ser deduzida do valor do ISSQN devido pelo incentivador, para aplicação em projeto cultural incentivado;

XI - Termo de Compromisso do Incentivo Fiscal: documento firmado pelo empreendedor e pelo incentivador perante o Município, por meio do qual o empreendedor se compromete a realizar o projeto incentivado, na forma e condições propostas, e o incentivador, a transferir recursos necessários para a realização do projeto, nos valores e prazos estabelecidos, bem como a recolher integralmente e em dia o ISSQN devido;

[...]

Ressalto, ainda, o regulamento do incentivo fiscal acima mencionado, o qual prevê que os incentivadores poderão deduzir integralmente os valores por eles devidos a título de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN, desde que respeitado o limite fixado pelo Executivo, na forma do § 1º do art. 1º da Lei n. 6.498/93. Cito, abaixo, os dispositivos pertinentes ao referido capítulo para que se tenha uma visão geral da matéria, *in verbis*:

CAPÍTULO IV

DO INCENTIVO FISCAL

Art. 15 - Os projetos beneficiados pelos recursos transferidos por incentivo fiscal, instituído pela Lei nº 6.498/93, deverão ter suas diretrizes previamente estabelecidas no Plano Bianual de Financiamento à Cultura.

Art. 16 - As transferências feitas por incentivadores em favor dos projetos culturais poderão ser integralmente deduzidas dos valores por eles devidos a título de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN, observado o limite fixado pelo Executivo, na forma do § 1º do art. 1º da Lei nº 6.498/93.

Parágrafo único - Os valores deduzidos pelo incentivador deverão ser repassados na proporção de 90% (noventa por cento) para o projeto incentivado e 10% (dez por cento) para o Fundo Municipal de Cultura, nos termos do regulamento.

Art. 17 - Os incentivadores que aderirem ao benefício fiscal previsto nesta lei receberão selo de responsabilidade cultural.

Art. 18 - É vedada a utilização do incentivo fiscal nos projetos em que sejam beneficiários os próprios incentivadores, seus sócios ou titulares e suas coligadas ou

controladas, cônjuges, parentes ascendentes, descendentes, colaterais ou afins em segundo grau.

Art. 19 - O órgão gestor de cultura do Município publicará anualmente, em espaço virtual adequado, o montante de recursos destinado ao fomento de projetos e ações culturais em razão da adesão ao mecanismo do incentivo fiscal no exercício anterior, com valores devidamente discriminados por beneficiário e incentivador, ressaltando as áreas artísticas e programas incentivados.

[...]

Assim, da leitura deste ato normativo, caso o incentivador transfira recursos ao empreendedor para aplicação em projeto cultural incentivado, aquele poderá deduzir o valor do ISSQN devido em sua totalidade, observado o limite fixado pelo Executivo, em momento futuro.

O Município, desse modo, realiza a renúncia fiscal em favor do incentivador de projetos de caráter artístico-cultural na cidade, que são aqueles que possuem suas diretrizes previamente estabelecidas no Plano Bianual de Financiamento à Cultura. Em outros termos, visando incentivar a realização de projetos culturais, a referida lei previu que o Município deve conceder benefício fiscal mediante renúncia de receitas municipais, toda vez que um incentivador repassar recursos ao empreendedor para execução de projetos de caráter artístico-cultural.

Como a empresa Cinemark Brasil S/A pôde deduzir importâncias a título de ISSQN do valor repassado para o Projeto n. 236/2005, o que de fato ocorreu, fls. 269/272, a inexecução do objeto do referido termo de compromisso gerou efetivo prejuízo ao erário municipal, que indiretamente financia estes projetos culturais.

Por outro lado, a omissão do dever de prestar contas e a falta de comprovação da aplicação dos recursos provenientes do incentivador, fez com que a Fundação Municipal de Cultura instaurasse esta tomada de contas especial no dia 29/7/2015, fl. 8. Ademais, destaco que, embora notificada várias vezes pela FMC, a Associação dos Amigos do Centro de Referência Audiovisual, representada, à época, pelo Sr. Nélio José Batista Costa, quedou-se inerte. Ademais, tal associação não se manifestou após a citação realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, fl. 282. Por fim, verifiquei que não há nos autos quaisquer documentos aptos a comprovar a regular aplicação dos recursos repassados à Associação empreendedora, acarretando, de fato, na imputação do valor do débito pelo total de benefícios fiscais auferidos pelo incentivador, que, à época, somavam R\$37.461,48.

No âmbito da Lei n. 11.010/2016, do Município Belo Horizonte, há previsão específica de que o empreendedor que não comprovar a correta aplicação dos recursos resultantes de projetos culturais ficará sujeito ao pagamento do valor recebido nos seus moldes, nos seguintes termos:

Art. 36. O empreendedor que não comprovar a correta aplicação dos recursos resultantes de projetos culturais ficará sujeito ao pagamento do valor recebido nos moldes desta lei, corrigido pela variação aplicável para cobrança dos tributos municipais, acrescido de 10% (dez por cento) a título de multa, ficando ainda excluído da participação em qualquer projeto cultural abrangido por esta lei, pelo prazo de 8 (oito) anos, sem prejuízo das penalidades criminais e civis cabíveis.

Com efeito, a comprovação da regularidade na aplicação de dinheiros, bens e valores públicos constitui dever de todo aquele a quem incumbe gerenciá-los e administrá-los, conforme se depreende do parágrafo único do art. 70 da Constituição da República e do art. 74, § 2º, I, da Constituição do Estado de Minas Gerais, que dispõem:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

[...]

Art. 74. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração indireta é exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder e entidade.

[...]

§ 2º – Prestará contas a pessoa física ou jurídica que:

I – utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiro, bem ou valor públicos ou pelos quais responda o Estado ou entidade da administração indireta;

Sendo assim, é do gestor o ônus quanto à correta aplicação dos recursos recebidos. Nesse mesmo sentido decidiu o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, conforme ementa do acórdão referente à Tomada de Contas Especial n. 958979, da Segunda Câmara desta Corte, Relator Conselheiro José Alves Viana, Sessão de 9/2/2017:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO. INCENTIVOS FISCAIS. ENTIDADE EMPREENDEDORA. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. ILÍCITO CONSTITUCIONAL GRAVE. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS. INEXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL DAS DESPESAS. DANO AO ERÁRIO. CONTAS IRREGULARES. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. MULTA. 1. Independentemente da configuração de dano ao erário, deixar de prestar contas ou prestá-las intempestivamente, sem apresentação de nenhuma justificativa plausível, é ilícito constitucional grave que enseja rejeição das contas *tout court*. 2. A ausência de prestação de contas de recursos públicos bem como a precariedade de documentação apresentação com essa finalidade implica o reconhecimento de dano ao erário, ensejando o julgamento pela irregularidade das contas tomadas, determinação de ressarcimento ao erário e aplicação de multa ao responsável.

Este Tribunal de Contas também já decidiu nesse sentido:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO. CONVÊNIOS OU INSTRUMENTOS CONGÊNERES. RECURSOS CAPTADOS POR MEIO DO PROJETO DE LEI DE INCENTIVO À CULTURA – LEIC. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. FALTA DE COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DO RECURSO NA EXECUÇÃO DO OBJETO PACTUADO NO INSTRUMENTO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA. 1. A ausência da prestação de contas e da comprovação da aplicação do recurso na execução do objeto do instrumento, caracteriza a ocorrência de dano ao erário e leva ao julgamento da irregularidade das contas. 2. Apurados o dano ao erário e a ocorrência de irregularidades, deverá ser determinado o ressarcimento, com base no art. 94 da Lei Complementar n.102/2008, e cominada a aplicação de multa, com base no art. 85, I dessa norma. (Tomada de Contas Especial n. 986644. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Segunda Câmara)

Assim, entendo que a Associação de Amigos do Centro de Referência Audiovisual, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, deve ser responsabilizada pelo dano apontado,

em consonância com a Súmula n. 286 do Tribunal de Contas da União, que dispõe o seguinte: **“a pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos”** (grifo nosso).

Soma-se a essas constatações o fato de a Associação ter se mantido inerte, o que adoto, ao apreciar o mérito e nos limites do princípio do livre convencimento motivado, como um dos elementos de convicção na apreciação dos atos de gestão.

Ressalte-se, portanto, que há o ressarcimento sempre que houver ato ilícito, dano e nexo de causalidade. Assim, verifiquei que o Termo de Compromisso n. 82/2007 foi firmado em 1º/9/2006 entre a Associação de Amigos do Centro de Referência Audiovisual, denominada empreendedora, a Cinemark Brasil S/A, denominada empresa incentivadora, e a Comissão Municipal de Incentivo à Cultura – CMIC, fls. 86/88. Ademais, verifiquei que o repasse dos recursos ao empreendedor, no caso, a Associação de Amigos do Crav, se deu em 12 parcelas de R\$3.121,79, realizadas entre os meses de novembro de 2006 e outubro de 2007, de acordo com a cláusula terceira do termo de compromisso, à conta específica n. 6095981013, agência n. 001, do Banco n. 218, fls. 86/88. Por fim, por não ter apresentado qualquer documentação relativa à execução do convênio, concluo que a referida Associação deve ser condenada a ressarcir os cofres públicos municipais, pois, conforme citado acima, o incentivador efetivamente foi contemplado com incentivos fiscais no valor de R\$37.461,46 (trinta e sete mil, quatrocentos e sessenta e um reais e quarenta e seis centavos), nos termos da jurisprudência colacionada.

Diante do exposto, na esteira do entendimento exarado pela Comissão de Tomada de Contas Especial, pela Unidade Técnica deste Tribunal e na linha do parecer do Ministério Público de Contas, entendo que seja caso de irregularidade das contas relativas ao Termo de Compromisso n. 82/2007, devendo ser imputado à empreendedora, Associação de Amigos do Crav (Centro de Referência Audiovisual), a responsabilidade pelo ressarcimento do valor histórico de R\$37.461,46 (trinta e sete mil, quatrocentos e sessenta e um reais e quarenta e seis centavos), a ser devidamente atualizado e acrescido de juros legais, quando do cálculo pela Coordenadoria de Débito e Multa, em conformidade com o art. 25 da INTC n. 3/2013.

2.2. Responsabilização solidária

2.2.1. Sr. Mauro Guimarães Werkema

Às fls. 292/298, o Sr. Mauro Guimarães Werkema informou que foi Presidente da Fundação Municipal de Cultura por apenas dois meses, de 20/7/2012 a 20/9/2012, tendo sido nomeado em caráter interino. Afirmou que no curto período em que esteve na direção da FMC, o processo administrativo pertinente à concessão do incentivo encontrava-se sob diligências internas para a inscrição do empreendedor em dívida ativa e que nunca lhe fora encaminhado.

A Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas entenderam que o ex-gestor, por ter exercido o cargo por aproximadamente dois meses, não teve tempo suficiente para adotar medidas necessárias na apuração dos fatos, instauração e finalização de ação de tomada de contas especial relativa ao projeto em questão.

Da análise dos autos, verifiquei que, de fato, restou comprovado o período de permanência do defendente no cargo de presidente da FMC, por meio das cópias de publicação no Diário Oficial do Município de sua nomeação e exoneração para a direção da Fundação, fls. 299/300.

Aparentemente, a única manifestação nesta tomada de contas especial ocorrida durante o referido período foi a recomendação da Auditoria da Divisão de Gestão da LMCI de inscrição

da empreendedora em dívida ativa do município pelo valor captado, fl. 104, que nem sequer foi levada a seu conhecimento.

Assim, o pouco tempo em que o defendente ocupou o cargo de Presidente da FMC o impediu de atuar com afínco quanto aos fatos narrados.

Desse modo, entendo que o Sr. Mauro Guimarães Werkema, então Presidente da FMC, não concorreu para o dano ao erário constatado, não tendo se mantido inerte na adoção de medidas administrativas visando a instauração da tomada de contas especial.

Diante do exposto, afasto a responsabilização solidária do Sr. Mauro Guimarães Werkema, em vista do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, uma vez que não seria sensato condenar o defendente ao ressarcimento imputado nos autos em função do pouco tempo em que ocupou o cargo e, portanto, não ter concorrido para a efetiva ocorrência do dano ao erário.

2.2.2. Sr. Leônidas José de Oliveira

Em defesa apresentada às fls. 334/348, o Sr. Leônidas José de Oliveira relatou que foi empossado presidente da Fundação Municipal de Cultura no dia 6/9/2012, dando início à gestão em janeiro de 2013. Afirmou, em resumo, que adotou uma série de providências no sentido de sanear as tomadas de contas especiais de gestões anteriores; mitigar o risco de novas instaurações; que contribuiu para a criação de nova regulamentação da matéria, com envio à Câmara de projeto de lei convertido na Lei Municipal n. 11.010/2016; bem como investiu na capacitação e treinamento de seus funcionários, a fim de dar celeridade na condução dos processos. Aduziu, ainda, que o atraso apontado nestes autos não decorreu de sua desídia ou negligência e que, pelo princípio da razoabilidade, não deve ser a ele aplicada quaisquer sanções.

A Unidade Técnica, fls. 378/387v, entendeu que houve esforço do gestor em notificar o empreendedor para que regularizasse suas pendências, adotando as providências inerentes às funções como ordenador de despesas da FMC.

O *Parquet* de Contas, fls. 390/395v, também ressaltou que o Sr. Leônidas José de Oliveira cumpriu seu dever de instaurar a tomada de contas especial, tendo opinado por sua exclusão como responsável solidário.

Da análise dos autos, verifiquei que foram, efetivamente, adotadas medidas administrativas no sentido de obter o ressarcimento integral do dano ao erário durante a gestão do defendente. Ressalto, assim, que o referido processo teve seu andamento retomado em 2/6/2014, fl. 107, período que compreende justamente a sua gestão – que se dá a partir de janeiro de 2013. Cito, ademais, uma série de atos praticados à época em que ocupou o cargo de presidente da FMC por meio dos quais: i) promoveu a notificação da Associação de Amigos do Centro de Referência Audiovisual, denominada empreendedora, por diversas vezes, fl. 107/117v e 137/140; ii) elaborou frequentes relatórios sobre as tomadas de contas, com o objetivo de informar o andamento desses processos, fls. 15, 133, 142; iii) instruiu os autos com os diferentes documentos relacionados ao Termo de Compromisso n. 82/2007, fls. 23/98; iv) adotou, como se percebe às fls. 141/205v e fls. 334/348, uma série de outras medidas no sentido de montar um núcleo de servidores para a realização de atos administrativos relacionados às TCEs, promoveu uma série de treinamentos aos seus funcionários e, por fim, v) realizou sugestões para aprimoramento da legislação sobre o tema.

Constatei, também, que foi o referido gestor quem instaurou esta tomada de contas especial, ainda que em momento posterior, 29/7/2015, fl. 8, com a designação de membros da comissão permanente de tomada de contas especial, tendo realizado a apuração dos fatos, a

identificação dos responsáveis e a quantificação de eventual dano ao erário decorrente de irregularidades.

Ressalto, ainda, que a gestão do Sr. Leônidas José de Oliveira iniciou-se cerca de 4 (quatro) anos após o fim do prazo para a prestação de contas contido no termo de compromisso em exame, e depois de três gestões distintas.

Com efeito, entendo que se deva diferenciar duas situações nestes casos: uma relacionada à mera intempestividade para a adoção de providências e instauração da tomada de contas especial, nos termos do art. 2º⁸ da Instrução Normativa n. 1/2002, sujeita à aplicação de multa, e outra atrelada à ausência de conduta efetiva da autoridade administrativa na adoção de providências e instauração de TCE, que poderia caracterizar sua desídia e negligência, com a consequente imputação solidária do dano ao erário.

Deve-se, assim, considerar as peculiaridades do caso concreto, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, tal como explicita Jorge Ulisses Jacoby Fernandes⁹:

Constitui penalidade porque a própria legislação assim a conceitua: “sob pena de responsabilidade solidária [...]”. Aliás, no julgamento de todos os tribunais consultados, em vários casos, a imposição da responsabilidade solidária, conquanto decorrente do simples fato omissivo, tem sido ponderada nas circunstâncias do caso concreto.

Este é o entendimento também consubstanciado em julgados no âmbito do TCU, a exemplo do Acórdão 4000/2010 – Segunda Câmara, sessão do dia 27/7/2010, rel. Min. Aroldo Cedraz¹⁰, e do Acórdão 7490/2013 – Segunda Câmara, sessão do dia 3/12/2013, rel. Min. Benjamin Zymler¹¹.

⁸ Art. 2º - A autoridade administrativa competente do órgão ou entidade da administração direta ou indireta, estadual ou municipal, sob pena de responsabilidade solidária, ao tomar conhecimento de quaisquer dos fatos relacionados no artigo anterior, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, comunicando o fato ao Tribunal de Contas.

⁹ Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses. Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 7ª edição. Belo Horizonte, Fórum, pg. 267.

¹⁰ [...]

7.4. Para tanto, o Tribunal fixou o prazo de cento e oitenta dias para que os gestores adotassem as medidas no âmbito administrativo tendentes a obter a reposição dos valores correspondentes ao dano.

7.5. Transcorrido esse prazo sem que as medidas adotadas tenham logrado recompor o dano apurado, deverá, então, o gestor público instaurar a competente Tomada de Contas Especial a ser encaminhada a este Tribunal para julgamento após adoção das medidas pertinentes no âmbito administrativo e parecer do Controle Interno.

7.6. Nesse sentido, a eventual demora na instauração da TCE constitui falha de procedimento atribuível à autoridade que tinha o dever de adotar essa medida, a qual deve ser apurada e, se for o caso, aplicada as sanções correspondentes em cada processo; considerando-se as especificidades e as circunstâncias pertinentes ao caso.

[...]

¹¹ [...]

21. Diferentemente do que sustenta, o recorrente assumiu o cargo de superintendente do [...] em 4/9/2007 e apenas adotou medidas para apurar as possíveis irregularidades em 20/4/2009, após ser ouvido em audiência no âmbito desta Corte. Por ocasião do oferecimento de suas razões de justificativa, em 16/4/2009, o recorrente ainda não havia praticado qualquer ação concreta com vistas à recomposição do erário.

22. No entanto, com as devidas vênias ao posicionamento externado pelo *Parquet* especializado, considero ser medida desproporcional a condenação do Sr. [...] em débito, solidariamente com a empresa e com o ex-presidente da [...], pela indevida aplicação de recursos geridos mais de dois anos antes de sua posse no [...]. Consoante bem apontou o Sr. Diretor da Serur, não há nos autos qualquer evidência de que o recorrente tenha contribuído para o cometimento das irregularidades que resultaram na malversação dos recursos.

In casu, do exame dos autos verifiquei que houve efetiva execução de atos e de providências pela autoridade administrativa competente para se evitar e minimizar graves repercussões em eventual dano ao erário imputado, já que ela adotou diversas medidas administrativas no sentido de sanear esta TCE e para obter o ressarcimento integral do prejuízo aos cofres públicos. Ademais, verifiquei que o atraso na instauração do procedimento ocorreu devido ao processo de estruturação e de sucessivas instaurações de tomadas de contas especiais de outras gestões, e não seria razoável ser a ele aplicada quaisquer sanções.

Diante do exposto e das manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, afasto a responsabilidade solidária do Sr. Leônidas José de Oliveira, em vista dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e em razão das especificidades do caso concreto, em especial a adoção pelo referido gestor de diversas medidas administrativas no sentido de sanear esta TCE com o objetivo de obter o ressarcimento integral do dano.

2.2.3. Sra. Maria Antonieta Antunes Cunha

A defendente, presidente da FMC no período de 5/8/2005 a 31/12/2008, alegou, às fls. 306/319, que a Resolução CMIC n. 1/2005, vigente à época, estipulava que a notificação, fiscalização e a responsabilidade pelas informações solicitadas ao empreendedor seriam da Assessoria da Lei de Incentivo à Cultura, nos termos do seu art. 2º, tendo destacado que não agiu com *culpa in eligendo*. No mérito, aduziu a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal. Ademais, ressaltou que não haveria nos autos quaisquer provas de lesão ao erário cometida por ela. Destacou, assim, que instaurou a tomada de contas especial que gerou o Processo n. 747177, baseada em relatório da AMIC que relacionou grande número de empreendedores inadimplentes à época. Por fim, apontou que não restou configurada a sua responsabilidade solidária, pois “[...] não existe uma única assinatura da requerida em qualquer modalidade de documento, no qual é informado à mesma pelo órgão responsável por fiscalizar o cumprimento dos convênios assinados à época de sua gestão eventual descumprimento contratual por parte de quem celebrou qualquer avença com a FMC”.

A Unidade Técnica, fls. 378/387v, concluiu que a gestora não poderia se afastar da responsabilidade de acompanhar os repasses de recursos públicos e das prestações de contas e de empregar todos os meios legais e administrativos para verificar o cumprimento dos projetos ou recuperação dos recursos cedidos aos empreendedores.

Já o *Parquet* Especial, fls. 390/395v, entendeu que o lapso temporal entre o fim do prazo de 180 (cento e oitenta) dias para instauração da tomada de contas especial e o tempo em que permaneceu no cargo de presidente da FMC foi insuficiente para adoção de medidas administrativas visando obter o ressarcimento integral do dano.

Compulsando os autos, verifiquei que a Sra. Maria Antonieta Antunes Cunha atuou na presidência da FMC, de 5/8/2005 a 31/12/2008, durante o período em que se findou o prazo para prestação de contas do Termo de Compromisso n. 82/2006, que ocorreu no dia 27/6/2008, fl. 97. Ademais, constatei que a FMC notificou a Associação empreendedora duas vezes durante a gestão da Sra. Maria Antonieta Antunes Cunha, em 23/01/2008, fl. 94, e

23. Assim, creio que o descumprimento da determinação deste Tribunal, consubstanciado na demora em adotar providências para a instauração do processo de tomada de contas especial, possa ser punido com a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992. Para tanto, fixo o seu valor em R\$ 5.000,00. Tendo em vista que o recorrente já foi instado a se manifestar sobre esta ocorrência, não há se falar em prejuízo à defesa em face da alteração do fundamento legal da multa que lhe fora aplicada. [...]

27/02/2008, fl. 97, sendo que nesta última ocorreu a prorrogação da prestação de contas para o dia 27/08/2008.

Com efeito, tal como disposto acima, entendo que se deve diferenciar duas situações nestes casos: a primeira relacionada à mera intempestividade para a adoção de providências e instauração da tomada de contas especial, nos termos do art. 2º¹² da Instrução Normativa n. 1/2002, aplicável *in casu*, daquela circunstância em que se concebe que a conduta do gestor foi determinante, pela negligência, a propiciar a ocorrência de lesão ao erário. Do exame dos autos verifica-se que houve efetiva execução de atos e de providências pela autoridade administrativa competente para se evitar e minimizar graves repercussões em eventual dano ao erário imputado.

Deve-se, assim, considerar as peculiaridades do caso concreto, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, tal como explicita Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹³, e os entendimentos consubstanciados em julgados no âmbito do TCU, Acórdão 4000/2010 – Segunda Câmara, sessão do dia 27/7/2010, rel. Min. Aroldo Cedraz¹⁴, e Acórdão 7490/2013 – Segunda Câmara, sessão do dia 3/12/2013, rel. Min. Benjamin Zymler¹⁵.

Analisando a conduta da então Presidente da FMC, entendo, portanto, que a ela não deve ser imputada responsabilidade solidária, pois constatei que a citada gestora adotou medidas administrativas no sentido de cobrar a prestação de contas dos gestores públicos inadimplentes. Ademais, entendo que a então gestora não teve tempo suficiente para adotar medidas efetivas para apuração dos fatos, instauração e finalização de ação de tomada de contas especial relativa ao projeto em questão.

Diante do exposto, na esteira do entendimento exarado pelo Ministério Público de Contas, afasto a responsabilidade solidária da Sra. Maria Antonieta Antunes Cunha, em vista dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e em razão das especificidades do caso concreto, em especial o curto período em que esteve na presidência da FMC. Assim, a referida gestora não teve tempo hábil razoável para a instauração da tomada de contas especial.

2.2.4. Sra. Thais Velloso Cougo Pimentel

A Sra. Thais Velloso Cougo Pimentel foi presidente da FMC no período de 10/1/2009 a 9/7/2012, tendo apresentado defesa às fls. 362/376. Alegou que por ter notificado a Associação Amigos do CRAV para apresentar, por duas oportunidades, a prestação de contas e devolver recursos remanescentes ao erário, não haveria, por sua parte, omissão culposa, dolosa e tampouco nexo de causalidade entre a sua conduta e o dano no caso em comento. Além disso, alegou que a responsabilidade solidária pela omissão em prestar contas a que se refere o art. 47 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 é do gestor dos recursos públicos

¹² Art. 2º - A autoridade administrativa competente do órgão ou entidade da administração direta ou indireta, estadual ou municipal, sob pena de responsabilidade solidária, ao tomar conhecimento de quaisquer dos fatos relacionados no artigo anterior, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, comunicando o fato ao Tribunal de Contas.

¹³ Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses. Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 7ª edição. Belo Horizonte, Fórum, pg. 267.

¹⁴ Vide nota de rodapé n. 4.

¹⁵ Vide nota de rodapé n. 5.

repassados, isto é, de quem os utiliza, e não do servidor público técnico que deve analisar a prestação de contas.

A Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas entenderam que não assiste razão à ex-gestora, pois seria de sua competência a instauração de tomada de contas especial a partir do momento em que se verificou desídia do empreendedor em prestar contas relativas ao projeto. Anotaram, assim, negligência da responsável, pois esta não teria adotado as medidas administrativas internas para instauração da TCE.

Compulsando os autos, observei que, durante a gestão da Sra. Thais Velloso Cougo Pimentel, que durou cerca de 3 (três) anos e 6 (seis) meses, a entidade empreendedora foi notificada para comprovar a aplicação de recursos em duas oportunidades, em 26/9/2011, fl. 99/100, aproximadamente 3 (três) anos após a última notificação do dia 27/02/2008, fl. 97, e em 6/6/2012, fl. 101/103.

Cumpre mencionar que a Instrução Normativa n. 1/2002, vigente à época dos fatos, e que dispunha sobre a tomada de contas especial no âmbito da administração direta e indireta, estadual e municipal, dispunha o seguinte:

Art. 2.º - A autoridade administrativa competente do órgão ou entidade da administração direta ou indireta, estadual ou municipal, sob pena de responsabilidade solidária, ao tomar conhecimento de quaisquer dos fatos relacionados no artigo anterior, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, comunicando o fato ao Tribunal de Contas.

Com efeito, tal como disposto acima, entendo que devam ser diferenciadas duas situações nestes casos: a primeira relacionada à mera intempestividade para a adoção de providências e instauração da tomada de contas especial, nos termos do art. 2º¹⁶ da Instrução Normativa n. 1/2002, aplicável *in casu*, daquela circunstância em que se concebe que a conduta do gestor foi determinante, pela negligência, a propiciar a ocorrência de lesão ao erário.

Deve-se, assim, considerar as peculiaridades do caso concreto, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, tal como explicita Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹⁷, e os entendimentos consubstanciados em julgados no âmbito do TCU, Acórdão 4000/2010 – Segunda Câmara, sessão do dia 27/7/2010, rel. Min. Aroldo Cedraz¹⁸ e Acórdão 7490/2013 – Segunda Câmara, sessão do dia 3/12/2013, rel. Min. Benjamin Zymler¹⁹.

Nesse sentido, a referida gestora à época, apesar de não ter instaurado a devida TCE, não concorreu para o dano ao erário apurado, pois em três anos e meio de mandato a entidade empreendedora foi notificada a comprovar a aplicação de recursos em duas oportunidades, em 26/9/2011, fl. 99/100, e em 6/6/2012, fl. 101/103. Ademais, não é possível definir que a conduta da defendente foi determinante para a existências das irregularidades que resultaram

¹⁶ Art. 2.º - A autoridade administrativa competente do órgão ou entidade da administração direta ou indireta, estadual ou municipal, sob pena de responsabilidade solidária, ao tomar conhecimento de quaisquer dos fatos relacionados no artigo anterior, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, comunicando o fato ao Tribunal de Contas.

¹⁷ Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses. Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 7ª edição. Belo Horizonte, Fórum, pg. 267.

¹⁸ Vide nota de rodapé n. 4.

¹⁹ Vide nota de rodapé n. 5.

na má administração dos recursos públicos pela referida associação, uma vez que sua gestão foi consideravelmente posterior à ocorrência dos fatos.

Cumpra destacar que, nas Tomadas de Contas Especiais n. 747177²⁰, 969623²¹, 1012010²², 969617²³ e 969620²⁴, este Tribunal afastou a responsabilidade dos dirigentes da Fundação Municipal de Cultura de Belo Horizonte, inclusive da Sra. Thais Velloso Cougo Pimentel. Nestes casos, foi determinado apenas o envio de recomendação ao atual gestor da FMC para observância das cláusulas dos projetos culturais incentivados e dos convênios firmados para que se atentasse ao controle tempestivo sobre a execução dos objetos dos ajustes e a correspondente prestação de contas, de modo a evitar a recorrência de irregularidades tais como as apreciadas nos autos.

Entendo, portanto, com a devida vênia do entendimento do Ministério Público de Contas, que não seria razoável a imputação solidária do dano ao erário à ex-gestora, pois ela não se manteve inerte na adoção de medidas administrativas internas com o objetivo de obter o ressarcimento do dano e minimizar suas graves repercussões, nos termos da Instrução Normativa n. 1/2002.

Diante do exposto, afasto o apontamento de responsabilidade solidária da Sra. Thais Velloso Cougo Pimentel, em vista dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e em razão das especificidades do caso concreto, bem como dos precedentes desta Corte.

Recomendo ao atual gestor da Fundação Municipal de Cultura de Belo Horizonte – FMC, nos termos das decisões acima colacionadas, que aprimore os controles existentes na administração, bem como fortaleça o setor de Controle Interno, com vistas à fiscalização concomitante da execução dos convênios e exigência a tempo e modo da necessária prestação de contas.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, em prejudicial de mérito, proponho seja declarada a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do art. 110-E c/c o art. 110-C, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, bem como não reconheço a ilegitimidade passiva da Sra. Maria Antonieta Antunes Cunha e da Sra. Thais Velloso Cougo Pimentel.

Entendo, ainda, preliminarmente, não caber a integração processual do Sr. Nélcio José Batista Costa neste momento, com fundamento nos princípios da segurança jurídica, do devido processo legal, da eficiência, da racionalização administrativa, da razoável duração do processo, da economia processual, da ampla defesa e do contraditório, uma vez que transcorreram mais de 10 (dez) anos dos fatos sem que se efetivasse a sua citação, pelo que proponho, quanto a ele, o arquivamento do feito por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo.

No mérito, em razão do dano ao erário apurado e da omissão do dever de prestar contas, em consonância com o art. 48, III, *a*, da Lei Orgânica do Tribunal, proponho sejam julgadas irregulares as contas do projeto cultural n. 236/IF/2005, regulado pelo Termo de Compromisso n. 82/2006, sob a responsabilidade da Associação de Amigos do Crav – Centro

²⁰ Relator Conselheiro Mauri Torres. Primeira Câmara, sessão do dia 29/1/2019.

²¹ Relator Conselheiro Substituto Licurgo Mourão. Segunda Câmara, sessão do dia 27/3/2018.

²² Relator Conselheiro Substituto Hamilton Coelho. Primeira Câmara, sessão do dia 10/4/2018.

²³ Relator Conselheiro Substituto Licurgo Mourão. Segunda Câmara, sessão do dia 16/10/2017.

²⁴ Relator Conselheiro Mauri Torres. Primeira Câmara, sessão do dia 10/10/2017.

de Referência Audiovisual, determinando que a entidade empreendedora promova o ressarcimento ao erário municipal do valor histórico de R\$37.461,48 (trinta e sete mil, quatrocentos e sessenta e um reais e quarenta e oito centavos), a ser devidamente atualizado e acrescido de juros legais, em conformidade com o art. 25 da Instrução Normativa TC n. 3/2013.

Recomendar ao atual gestor da Fundação Municipal de Cultura de Belo Horizonte – FMC que aprimore os controles existentes na administração, bem como fortaleça o setor de Controle Interno, com vistas à fiscalização concomitante da execução dos convênios e exigência a tempo e modo da necessária prestação de contas.

Intimem-se os responsáveis por via postal e o Ministério Público de Contas na forma regimental.

Transitada em julgado, retornem os autos ao Ministério Público de Contas, para adoção das providências cabíveis, nos termos do art. 32, VI, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, c/c o art. 254, § 2º, do Regimento Interno.

Promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: **I)** declarar, na prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do art. 110-E, c/c o art. 110-C, II, da Lei Orgânica deste Tribunal; **II)** não reconhecer a preliminar de ilegitimidade passiva da Sra. Maria Antonieta Antunes Cunha e da Sra. Thais Velloso Cougo Pimentel; **III)** determinar, ainda, preliminarmente, o arquivamento do feito por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo em relação ao Sr. Nélcio José Batista Costa, com fundamento nos princípios da segurança jurídica, do devido processo legal, da eficiência, da racionalização administrativa, da razoável duração do processo, da economia processual, da ampla defesa e do contraditório, uma vez que transcorreram mais de 10 (dez) anos dos fatos sem que se efetivasse a sua citação; **IV)** julgar irregulares, no mérito, as contas do projeto cultural n. 236/IF/2005, regulado pelo Termo de Compromisso n. 82/2006, sob a responsabilidade da Associação de Amigos do Crav (Centro de Referência Audiovisual), em razão do dano ao erário apurado e da omissão do dever de prestar contas, em consonância com o art. 48, III, *a*, da Lei Orgânica do Tribunal; **V)** determinar que a entidade empreendedora promova o ressarcimento ao erário municipal do valor histórico de R\$37.461,48 (trinta e sete mil quatrocentos e sessenta e um reais e quarenta e oito centavos), a ser devidamente atualizado e acrescido de juros legais, em conformidade com o art. 25 da Instrução Normativa TC n. 3/2013; **VI)** recomendar ao atual gestor da Fundação Municipal de Cultura de Belo Horizonte – FMC que aprimore os controles existentes na administração, bem como fortaleça o setor de Controle Interno, com vistas à fiscalização concomitante da execução dos convênios e exigência a tempo e modo da necessária prestação de contas; **VII)** determinar a intimação dos responsáveis por via postal e do Ministério Público de Contas na forma regimental; **VIII)** determinar o retorno dos autos ao Ministério Público de Contas, após o trânsito em julgado, para adoção das providências cabíveis, nos termos do art. 32, VI, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, c/c o art. 254, § 2º, do Regimento Interno; **IX)** determinar,

promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho. Declarada a suspeição do Conselheiro José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 16 de abril de 2019.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

jc/ms/mp

(assinado digitalmente)

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**