

RECURSO ORDINÁRIO N. 932858

Órgão: Prefeitura Municipal de Toledo

Recorrente: Édio Donizeti Leme, ex-Prefeito municipal

Processo Principal: Inspeção Ordinária n. 747738, 2007

Procuradores: João Luiz Lopes – OAB/MG 92.213, Edilaine Cristina Aidukas – OAB/MG 110.326, Gabriela de Lima Correa – OAB/MG 135.765, Thamiris Pâmala da Silva Cavalcanti – OAB/MG 152.411, Wellington Ricardo Sabião – OAB/MG 104.744 e Bruno Wellington Rossi – OAB/SP 324.862

MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães

RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

EMENTA

RECURSO ORDINÁRIO. PREFEITO MUNICIPAL. PRELIMINAR. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE PRESENTES. CONHECIMENTO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. MÉRITO. NÃO ABERTURA DE CONTAS CORRENTES ESPECÍFICAS. REPASSE DE RECURSOS DO MUNICÍPIO AO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA SAÚDE E PELA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. FALHAS NOS PROCEDIMENTOS INTERNOS DE CONTROLE. IRREGULARIDADES. MULTA PROPORCIONAL. INSUBSISTÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RECURSAIS. NÃO PROVIMENTO DO RECURSO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

1. Reconhece-se o instituto da prescrição neste Tribunal apenas dentre as hipóteses previstas pela Lei Orgânica desta Corte.
2. Constitui infração à norma legal a ausência de abertura de contas correntes específicas para repasse dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino e dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde (§7º do art. 1º da INTC n. 08, de 2004, e §1º do art. 5º da INTC n.11/2003).
3. Consiste em irregularidade de natureza grave a constatação de deficiências nos procedimentos internos de controle, uma vez que dificultam a verificação da correta aplicação dos recursos públicos.
4. São consideradas proporcionais as multas quando são determinadas consoante os critérios dispostos no art. 320 do Regimento Interno desta Corte: gravidade da falta, grau de instrução do servidor ou do responsável e sua qualificação funcional.

TRIBUNAL PLENO
2ª Sessão Ordinária – 22/02/2017

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Édio Donizeti Leme, Prefeito do Município de Toledo à época, em face da decisão prolatada pela Primeira Câmara nos autos da Inspeção Ordinária n. 747738.

Apreciados os autos em sessão realizada no dia 04/02/2014, foram julgados irregulares atos de gestão por descumprimento dos dispositivos incertos no § 5º do art. 69 da Lei n. 9.394/96 c/c art. 17, § 7º, da Lei n. 11.494/07; no art. 5º, § 1º, da INTC n. 11/2003 e no art. 5º, inc. III, da INTC n.08/2003, imputando-se multa, no montante de R\$3.000,00, ao ordenador de despesa à época. Constatou-se ainda que não ficou configurada qualquer das hipóteses de prescrição da pretensão punitiva previstas na Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Inconformado com a decisão, o recorrente apresentou Recurso Ordinário, fls. 01/04, requerendo o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e, ainda, caso não acolhida a prejudicial de mérito, seja o recurso provido, no mérito, para que haja o cancelamento da multa ou ao menos redução do seu valor.

Feito o juízo de admissibilidade do recurso, os autos foram encaminhados ao Órgão Ministerial que emitiu parecer de fls. 12/16, retornando o processo conclusivo.

É o relatório, no essencial.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Preliminar de admissibilidade do recurso

De início, por restarem preenchidos os pressupostos de sua admissibilidade, conheço do presente recurso, ratificando meu juízo de admissibilidade realizado anteriormente à fl. 11.

II.2 Prejudicial de mérito

Requeru o recorrente, com base nos princípios da segurança jurídica e da razoável duração do processo, o reconhecimento da prescrição e o consequente cancelamento das multas aplicadas, tendo em vista que os autos principais ficaram paralisados por mais de cinco anos.

Segundo o Ministério Público de Contas, às fls. 25/28, uma vez ocorrida uma das hipóteses de interrupção da prescrição (elencadas nos incisos do § 1º do artigo 110-C, da LC n. 102/2008), o prazo recomençaria a contar do início apenas uma única vez, a partir da data em que tivesse cessado o ato interruptivo. A norma dava efeitos excludentes às causas interruptivas sucessivas.

Concluiu o *Parquet* que é inconstitucional a previsão contida no art. 118-A, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, com redação dada pela Lei Complementar Estadual n. 133/2014, quanto à prescrição em decorrência do transcurso de 8 (oito) anos entre a ocorrência da primeira causa interruptiva e a decisão de mérito, tendo em vista que visa compreender fatos pretéritos já alcançados pela lei anterior (LC n. 120/2011).

Manifestou-se, pois, pela prescrição com base no art. 110-E e 110-F da LC n. 102/2008.

A fim de clarear as ponderações do Órgão Ministerial é necessário apresentar breve histórico acerca do panorama normativo relativo à prescrição no âmbito desta Corte.

Primeiramente, há de se ressaltar que até 15/12/2011 não havia regramento específico para o instituto da prescrição neste Tribunal.

Com o advento da Lei Complementar n. 120/11, entretanto, foi determinada, expressamente, a aplicação da prescrição às ações de fiscalização desta Corte, com a previsão de duas hipóteses de perda da pretensão punitiva pelo Tribunal. Na primeira, contar-se-iam 5 (cinco) anos desde a ocorrência dos fatos até a primeira causa interruptiva da prescrição (art. 110-E – prescrição inicial) e a segunda estaria configurada com a paralisação da tramitação processual do feito, em um mesmo setor, por igual prazo (art. 110-F – prescrição inercial).

Ressalte-se que, quando da aprovação da Lei Complementar Estadual n. 120/11, a redação proposta para o art. 110-G, que previa o prazo prescricional a ser considerado entre a ocorrência da primeira causa interruptiva e o trânsito em julgado da decisão no processo, foi vetada pelo Governador, permanecendo a lacuna legislativa relativa à prescrição intercorrente, quando não houvesse paralisação do feito em um setor por mais de 5 (cinco) anos.

A Lei Complementar Estadual n. 133/14, de 05/02/2014, a fim de sanar a lacuna então existente no ordenamento, estabeleceu como regra, para os processos autuados nesta Casa após 15/12/2011, a aplicação do prazo de prescrição quinquenal contado desde a ocorrência do fato (art. 110-E), desde a ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição (art. 110-F, I) ou, ainda, desde a data da primeira decisão de mérito recorrível (art. 110-F, II). As duas hipóteses de prescrição previstas na lei anterior foram mantidas, com prazos idênticos.

Para os processos autuados até 15/12/2011, hipótese dos presentes autos, o art. 118-A da Lei Orgânica estabeleceu regra de transição, mantendo em 5 (cinco) anos o prazo da prescrição inicial e da prescrição inercial, e fixando em 8 (oito) anos o prazo da prescrição intercorrente. Estabeleceu, ainda, o prazo de prescrição de 5 (cinco) anos contados da prolação da primeira decisão de mérito recorrível até a prolação da decisão de mérito irrecorrível, prescrição na fase recursal.

Esclarecidas essas questões, resalto que, antes da entrada em vigor da Lei Complementar n. 133/2014, não havia na legislação dispositivo que tratasse da prescrição intercorrente, que pudesse gerar qualquer expectativa legítima nos jurisdicionados do Tribunal.

Dessa forma, entendo deva ser considerada constitucional a referida lei.

No presente caso, verifica-se que o Tribunal de Contas, em 12/02/2008, no exercício da competência outorgada pela Constituição do Estado de Minas Gerais, determinou a realização de inspeção ordinária no Município de Toledo. Tal providência interrompeu a contagem do prazo prescricional em relação aos fatos apontados no relatório de inspeção, referentes ao período de janeiro a dezembro de 2007, consoante disposto no artigo 110-C, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008.

Assim, considerando, para fins de contagem do prazo prescricional, a ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição 12/02/2008, conclui-se que não transcorreu

prazo de 8 (oito) anos até a prolação da primeira decisão de mérito nos autos originários, ocorrida em sessão de 04/02/2014, não configurando, *in casu*, hipótese de prescrição da pretensão punitiva desta Corte inserta no inciso II do art. 118-A da LC n. 102/2008.

Do mesmo modo, constata-se a não incidência da hipótese de prescrição inercial, prevista no parágrafo único do art. 118-A da Lei Orgânica, uma vez que o processo não ficou paralisado em um único setor por mais de 5 (cinco) anos, conforme análise da tramitação processual.

Afasto, pois, a prejudicial de mérito suscitada pelo recorrente e também pelo *Parquet* de Contas, por considerar que não se enquadra em qualquer das hipóteses de prescrição admitidas pela Lei Orgânica desta Corte.

II.3 Mérito

Na oportunidade, foi aplicada multa ao recorrente no valor de R\$3.000,00 (três mil reais), uma vez que constatadas a não abertura de contas correntes específicas visando o repasse dos recursos destinados à educação e também à saúde, descumprindo o § 5º do art. 69 da Lei n. 9.394/96 c/c art. 17, § 7º, da Lei n. 11.494/07 e, respectivamente, o art. 5º, § 1º, da INTC n. 11/2003. Foram detectadas ainda falhas no sistema de controle interno, desconsiderando o disposto no art. 5º, inc. III, da INTC n. 08/2003.

Inicialmente, o recorrente alegou que não foram observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na fixação da pena de multa sem, contudo, fundamentar suas razões.

A fim de justificar a ausência de abertura de contas correntes específicas para repasse dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino e dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde, o recorrente sustentou que as instituições financeiras nas quais são depositados os recursos municipais não foram capazes de promover a automatização dos procedimentos para implementar rotinas de separação por data e percentuais para atender a apuração decendial. Assegurou, entretanto, que acompanhou mensalmente os valores arrecadados e a aplicação mínima dos recursos previstos no art. 212 da CF/88, não ficando demonstrado prejuízo.

Em relação às falhas verificadas no controle interno, o recorrente considerou-as meros vícios formais.

De início, cabe ressaltar que o art. 69, § 5º, da Lei n. 9.394/96 preceitua que os valores destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino devem obrigatoriamente ser repassados do caixa do Município ao órgão responsável pela educação. No mesmo sentido, dispõe o art. 5º, §1º, da INTC n. 11/2003 que os recursos geridos pelos fundos de saúde deverão ser identificados mediante contas bancárias específicas.

Esclareça-se que a abertura de conta bancária específica possibilita o melhor gerenciamento de tais recursos, conferindo transparência na aplicação desses valores constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino e às ações e serviços de saúde.

O repasse integral dos recursos destinados ao órgão responsável pela educação e pela saúde, assim como a utilização de conta bancária específica, visam permitir um controle mais efetivo dos gastos públicos.

É obrigação do gestor demonstrar, mediante registros contábeis específicos, a correta aplicação dos recursos na educação e também na saúde. Assim, esta Corte de Contas, no intuito de facilitar a fiscalização e o controle dos recursos públicos constitucionalmente vinculados, estabeleceu, por meio do §7º do art. 1º da INTC n. 08, de 2004 e do §1º do art. 5º da INTC n. 11/2003, a obrigatoriedade de abertura de conta específica.

No presente caso, houve nítido descumprimento de norma a que se obrigava o gestor, caracterizando irregularidade de natureza grave. Assim, com base em decisões precedentes em casos análogos, Processos n. 774817, 757848, 762258, 751121, e, notadamente, no Recurso Ordinário n. 896580, apreciado pelo Tribunal Pleno, na Sessão de 30/4/2014, há razões suficientes para a manutenção da multa aplicada.

Ademais, não foram apresentados na peça recursal elementos novos que justificassem a reforma da decisão.

No que se refere às ocorrências apuradas no sistema de controle interno, o recorrente limitou-se a afirmar que as falhas são de caráter formal.

Entretanto, trata-se também de irregularidade grave, uma vez que a constatação de deficiências nos procedimentos internos de controle do município traz prejuízos às ações fiscalizatórias do Tribunal de Contas, na medida em que dificulta a verificação da correta aplicação dos recursos públicos, contrariando as disposições contidas no § 1º do art. 31 e nos arts. 70, 71 e 74 da CF/88.

Com efeito, os argumentos do recorrente são insuficientes para sanar a falha apontada.

Acerca do questionamento do recorrente de que não houve razoabilidade e proporcionalidade na determinação da multa, tem-se que não existem razões para essa alegação prosperar, pois o limite para a fixação da multa está previamente estabelecido atualmente no próprio texto da Lei Complementar n. 102/08. Lei Orgânica deste TCE/MG, que, em seu art. 85, inciso II, define¹ que o Tribunal pode aplicar multa de até R\$58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos) – nos termos da Portaria Presidencial n. 16/2016 – aos responsáveis, observado percentual de até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Em relação à proporcionalidade da multa aplicada, dispõe o art. 320 do Regimento Interno desta Corte:

Na fixação da multa, o Tribunal considerará, entre outras circunstâncias, a gravidade da falta, o grau de instrução do servidor ou do responsável e sua qualificação funcional, observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Desse modo, segundo a norma legal transcrita, o julgador deverá levar em consideração ao fixar a multa os seguintes critérios: a gravidade da falta, o grau de instrução do servidor ou do responsável e sua qualificação funcional.

¹ No acórdão recorrido, a multa foi aplicada com fundamento no art. 95, II da Lei Complementar n. 33/94, vigente à época, cujo texto foi repetido na Lei Complementar n.102/08, art. 85, II.

Assim, tendo em vista referidos critérios determinantes da penalidade, tem-se que o *quantum* aplicado no caso em comento está de acordo com o disposto no art. 320 da Resolução n. 12/2008 c/c art. 85, inc. II da Lei Complementar n. 102/08.

Por esses motivos, entendo que a decisão recorrida não merece ser modificada.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, considerando que o recorrente não trouxe elementos capazes de modificar a decisão outrora proferida, nego provimento ao presente Recurso Ordinário, mantendo inalterada a multa aplicada no valor de R\$3.000,00 (três mil reais) ao Sr. Édio Donizeti Leme, Prefeito do Município de Toledo à época.

Intime-se o interessado desta decisão e dê-se seguimento ao feito com as cautelas de estilo.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, preliminarmente, em conhecer do presente recurso, por restarem preenchidos os pressupostos de sua admissibilidade e em afastar a prejudicial de mérito suscitada pelo recorrente e também pelo Ministério Público de Contas, por considerarem que o processo não se enquadra em qualquer das hipóteses de prescrição admitidas pela Lei Orgânica desta Corte. No mérito, negam provimento ao presente Recurso Ordinário, mantendo inalterada a multa aplicada no valor de R\$3.000,00 (três mil reais) ao Sr. Édio Donizeti Leme, Prefeito do Município de Toledo à época. Intime-se o interessado desta decisão e dê-se seguimento ao feito com as cautelas de estilo.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Wanderley Ávila, a Conselheira Adriene Andrade, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Mauri Torres.

Presente à sessão o Procurador-geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 22 de fevereiro de 2017.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

(assinado eletronicamente)

SR/

CERTIDÃO

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

Tribunal de Contas, ___/___/___.

Coord. de Sistematização e Publicação
das Deliberações e Jurisprudência