

PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 707887

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de São João do Oriente
Responsável: Maria de Lourdes Fernandes Oliveira
Apenso: Processo Administrativo n. **677037**
MPTC: Eliane Cristina da Silva
RELATOR: CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO

EMENTA

PROCESSO ADMINISTRATIVO. PREFEITURA MUNICIPAL. INSPEÇÃO ORDINÁRIA. RECONHECIDA A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DESTA CORTE. PREJUDICADA A ANÁLISE MERITÓRIA ATINENTE ÀS IRREGULARIDADES PASSÍVEIS DE DANO PARA SE IMPUTAR DÉBITO À RESPONSÁVEL. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. ARQUIVAMENTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

1. Demonstrado o transcurso do prazo de 8 (oito) anos desde a primeira causa interruptiva, reconhece-se a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do art. 118-A, II, da Lei Orgânica do Tribunal, com a redação da Lei Complementar n. 133/14.
2. O longo decurso do tempo entre a ocorrência dos fatos e a abertura de vista à responsável compromete o direito à ampla defesa em seu sentido amplo, motivo pelo qual julga-se prejudicada a análise meritória atinente às irregularidades passíveis de dano para se imputar débito à responsável, e determina-se o arquivamento dos autos, sem resolução do mérito, tendo em vista a ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo nos termos do art. 176, inciso III, do Regimento Interno.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

22ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 11/08/2015

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo decorrente de inspeção extraordinária realizada no Município de São João do Oriente, com base em denúncia oferecida pelo Senhor Alonso de Oliveira Ruela, Prefeito, com vistas a verificação de supostas irregularidades ocorridas nos exercícios de 1997 a 2000, especialmente no ordenamento de despesas e nos procedimentos administrativos adotados.

A equipe de inspeção, no relatório técnico de fls. 69/129, apurou as seguintes falhas na gestão da municipalidade:

- a) irregularidades na formalização de procedimentos licitatórios nas modalidades convite, leilão e tomada de preços;
- b) falhas na formalização de convênios;

- c) despesas comprovadas por meio de notas fiscais inidôneas no valor de R\$22.701,06 (vinte e dois mil setecentos e um reais e seis centavos);
- d) não recolhimento na fonte do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN pelas empresas prestadoras de serviços ao Município, no valor total de R\$25.482,41 (vinte e cinco mil quatrocentos e oitenta e dois reais e quarenta e um centavos).

Além do relatório técnico, foi elaborado Laudo de Engenharia pelos técnicos especializados do Tribunal, no qual foram apontadas as seguintes irregularidades (fls. 2335/2358):

- a) ausência ou insuficiência de documentos obrigatórios nas licitações realizadas no período;
- b) inexistência de documentos capazes de comprovar a distribuição de materiais de construção para pessoas carentes, no valor de R\$6.021,00 (seis mil e vinte e um reais);
- c) não aplicação na recuperação de casas populares dos recursos recebidos mediante convênio no valor de R\$120.000,00 (cento e vinte mil reais).

O Conselheiro-Relator, à época, determinou a conversão dos autos em processo administrativo e ordenou a abertura de vista à Senhora Maria de Lourdes Fernandes Oliveira, Prefeita de São João do Oriente, à época, a fim de que apresentasse as suas alegações (fl. 2395).

A responsável não se manifestou, nos termos da certidão de fl. 2401.

A Auditoria opinou pela irregularidade dos procedimentos adotados e pela aplicação de penalidade à responsável (fls. 2402).

O Ministério Público de Contas, no parecer de fls. 2403/2405, opinou pela irregularidade dos procedimentos e despesas analisados nos autos e pela aplicação de multa aos ordenadores de despesas, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

Em 14/4/09, o Processo nº 677037 foi apensado aos presentes autos. Trata-se de processo administrativo decorrente da conversão de inspeção extraordinária realizada em São João do Oriente, com vistas ao exame dos atos administrativos praticados pela Senhora Maria de Lourdes Fernandes de Oliveira, Prefeita na gestão 1997/2000, com base em denúncia apresentada pelos Senhores Nivaldo de Arêdes Campos, Alair Eustáquio da Silveira e Sebastião Matias de Souza.

Naqueles autos, foi emitido relatório de engenharia, no qual foram apontadas as seguintes falhas (fls. 108/133):

- a) não foi localizado o termo de aceitação definitivo do serviço de execução das redes de esgotamento sanitário, realizada com recursos do Convênio nº 522/98, o que impediu a verificação da data do término da obra;
- b) não foi executada, na obra de construção de uma lavanderia pública, parcela do objeto contratado relativa à instalação de piso 30cm x 30cm, no valor de R\$1.190,00 (mil cento e noventa reais);
- c) a obra de pavimentação e rede de esgoto na Rua Ouro Preto foi concluída 26 (vinte e seis) dias após o término da vigência do Convênio nº 779/97;
- d) a obra de construção de 1.070 (mil e setenta) metros de rede de esgoto sanitário foi concluída após o término da vigência do contrato celebrado para essa finalidade, não tendo sido localizados os necessários termos aditivos.

Em todas as obras inspecionadas, a Coordenadoria de Área de Engenharia de Perícia constatou que os preços unitários contratados não eram excessivos em relação aos preços de

mercado da época, bem assim que os quantitativos executados eram compatíveis com aqueles contratados, exceto quanto à diferença descrita na alínea “b” acima.

A Coordenadoria de Área de Auditoria Extraordinária Municipal também apresentou relatório quanto às supostas irregularidades imputadas à ex-Prefeita de São João do Oriente, nos autos do Processo nº 667037, tendo concluído que:

- a) o sistema de controle interno era precário e ineficiente;
- b) os convites nºs 003/97, 005/97, 008/97, 010/97, 022/97, 015/98, 054/98, 055/98, 061/98, 068/98 e 069/98 apresentavam irregularidades atinentes à: ausência de numeração das páginas, ausência de pareceres técnicos e jurídicos obrigatórios, falta de assinaturas dos licitantes na ata de abertura e julgamento das propostas, existência de documentação sem a rubrica de todos os licitantes presentes, participação de empresa sem a completa documentação de habilitação, ausência de publicação do extrato do contrato e falta de minuta do contrato anexa ao edital.

Apuradas essas irregularidades, a Senhora Maria de Lourdes Fernandes de Oliveira foi citada, nos autos do Processo nº 667037, mas deixou transcorrer *in albis* o prazo de defesa (fl. 865).

A Auditoria e o *Parquet* de Contas opinaram pela irregularidade dos procedimentos adotados e sugeriram a aplicação de sanção à responsável, sem prejuízo do ressarcimento do montante de R\$1.190,00 (mil, cento e noventa reais) aos cofres públicos.

O processo foi redistribuído a este Relator em 3/12/14, consoante o disposto no art. 125 do Regimento Interno.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar de Mérito

Nos termos dos arts. 85, II, e 86 da Lei Orgânica do Tribunal, as condutas apuradas nos presentes autos poderiam configurar graves infrações à norma legal e ensejariam, além da possível determinação de ressarcimento do eventual dano ao erário, a aplicação de multa aos responsáveis. No entanto, devido ao decurso de tempo desde a época dos fatos e considerando que a multa em questão possui caráter personalíssimo, faz-se necessário analisar a referida penalidade à luz do instituto da prescrição.

Com redação conferida pela Lei Complementar nº 133, de 5/2/14, foi introduzido à Lei Orgânica deste Tribunal o art. 118-A, II, que estabeleceu prazo prescricional intercorrente de 8 (oito) anos, contado da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível proferida nos autos. Referida norma é aplicável para processos, que, como este, foram autuados até 15/12/11, senão vejamos, *in verbis*:

Art. 118-A. Para processos que tenham sido autuados até 15 de dezembro de 2011, adotar-se-ão os prazos prescricionais de:

I – cinco anos, contados da ocorrência do fato até a primeira causa interruptiva da prescrição;

II – oito anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível proferida no processo;

III – cinco anos, contados da prolação da primeira decisão de mérito recorrível até a prolação da decisão de mérito irreccorível.

Parágrafo único. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas para os processos a que se refere o caput prescreverá, também, quando a paralisação da tramitação processual do feito em um setor ultrapassar o período de cinco anos.

A seu turno, o artigo 110-C da Lei Orgânica deste Tribunal estabelece as causas interruptivas da prescrição, quais sejam:

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

I – despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

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

III – autuação de feito no Tribunal de Contas em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo;

IV – instauração de tomada de contas pelo Tribunal de Contas;

V – despacho que receber denúncia ou representação;

VI – citação válida;

VII – decisão de mérito recorrível.

Da análise dos autos, observa-se que os fatos analisados remontam aos exercícios de 1997 a 2000, tendo o prazo prescricional sido interrompido, nos presentes autos em 12/3/01, com o recebimento da denúncia (fl. 03), e, no Processo nº 677037, em 17/4/00, com o despacho que determinou a realização de inspeção (fl. 105 daqueles autos), nos termos dos incisos I e V do art. 110-C da Lei Orgânica do Tribunal.

Destarte, estando demonstrado o transcurso do prazo de 8 (oito) anos desde a primeira causa interruptiva, reconheço a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do art. 118-A, II, da Lei Orgânica do Tribunal, com a redação da Lei Complementar nº 133/14.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Também estou de acordo.

NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO:

Mérito

O reconhecimento da prescrição não inviabiliza, entretanto, a análise acerca da existência de eventual prejuízo aos cofres públicos, tendo em vista que, nos termos do § 5º do art. 37 da Constituição da República e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹, as ações que visam ao ressarcimento do erário são imprescritíveis.

Dentre as falhas apuradas nestes autos, aquelas relativas à contratação de empresas inidôneas, ao não recolhimento do ISSQN, a não comprovação da distribuição de materiais de

¹ STF: MS 26210 / DF – Mandado de Segurança. Tribunal Pleno: Min. Rel. Ricardo Lewandowski, Julgamento: 04/9/2008, Publicação: 10/10/2008.

construção para pessoas carentes, a não aplicação na recuperação de casas populares dos recursos recebidos mediante convênio e a não execução parcial da obra de construção da lavanderia municipal podem ensejar o ressarcimento de valores ao erário, razão pela qual serão apreciadas nesse momento.

A) Despesas comprovadas por meio de notas fiscais inidôneas

A equipe de inspeção apurou que o montante de R\$22.701,06 (vinte e dois mil setecentos e um reais e seis centavos) foi pago mediante a apresentação de notas fiscais inidôneas.

A empresa Minas Arth Final Ltda., que, “em 12/06/00, teve suas atividades canceladas pela impressão de documentos fiscais sem a devida autorização” (fl. 122), recebeu, em 9/3/00, o valor de R\$14.480,00 (quatorze mil quatrocentos e oitenta reais) do Município de São João do Oriente.

Já a Comercial Marçal Ltda. recebeu do Município o montante de R\$8.221,06 (oito mil duzentos e vinte e um reais e seis centavos), em 12/12/00 e em 28/12/00, sendo que a emissão de documentos fiscais pela referida empresa havia sido bloqueada, em 29/8/00, pela inexistência de estabelecimento no endereço de inscrição.

Com efeito, a contratação de empresas inidôneas durante o período de impedimento constitui falha grave, uma vez que compete à Administração adotar as cautelas necessárias para que os contratos celebrados sejam cumpridos, o que requer o exame da situação técnica, jurídica, econômica, fiscal e trabalhista dos contratados.

Trata-se, ainda, de violação aos princípios constitucionais e administrativos norteadores da atividade do Estado, em especial o princípio da moralidade, estabelecido no art. 37 da Constituição da República, além de crime tipificado no art. 97 da Lei nº 8.666/93.

Essa prática, por si só, não caracteriza, entretanto, a ocorrência de dano ao erário, se não houver nos autos elementos capazes de indicar que a contraprestação devida pela contratada não foi efetivada.

No presente caso, consta às fls. 1774/1777, declaração, com firma reconhecida em cartório, das Senhoras Adriana Paula Arêdes e Marilene Garcia Rodrigues Arêdes, respectivamente, Diretora do Departamento Municipal de Educação e Vice-Diretora da Escola Infantil Municipal “Vovó Leontina”, de que os materiais escolares adquiridos junto às sobreditas empresas não foram entregues.

Além disso, instado a manifestar-se com vistas a demonstrar, ao menos, que os bens foram entregues ou os serviços efetivamente prestados, o gestor ficou-se inerte.

Diante disso, considero existirem elementos suficientes para a caracterização do dano ocasionado ao erário, razão pela qual determino que a gestora, à época, devolva aos cofres municipais o valor histórico de R\$22.701,06 (vinte e dois mil setecentos e um reais e seis centavos), a ser devidamente atualizado quando do cálculo pela Coordenadoria de Débito e Multa, conforme o disposto na Resolução TC nº 13/13.

B) Não recolhimento na fonte do ISSQN das empresas prestadoras de serviços ao Município

A unidade técnica averiguou que o Município deixou de arrecadar um montante de R\$25.482,41 (vinte e cinco mil quatrocentos e oitenta e dois reais e quarenta e um centavos) a título de ISSQN, por não ter realizado o desconto na fonte dos valores relativos a esse tributo quando do pagamento das empresas prestadoras de serviço.

Além de o desconto não ter sido realizado na fonte, a equipe de inspeção obteve, junto ao Chefe do Serviço da Fazenda Municipal, certidões atestando que “não houve o recolhimento

do referido imposto aos cofres municipais pelas empresas prestadoras de serviços no Município, encontrando-se em débito com o fisco municipal” (fl. 97).

Cumpra esclarecer, primeiramente, que não há previsão na Constituição da República, na Lei Complementar nº 116/03, que estabelece regras gerais sobre o ISSQN, ou na Lei Municipal nº 2.919/82, que dispõe sobre o Código Tributário do Município de São João do Oriente, a obrigar a Administração municipal a realizar a retenção do ISSQN na fonte.

Dessa forma, o não recolhimento do tributo não pode ser imputado ao gestor, uma vez que, não estando obrigado a fazer a retenção do imposto na fonte, não há óbice à realização do pagamento da contratada pelo valor bruto, com a adoção, posterior, de medidas com vistas à constituição do crédito tributário.

Aliás, a declaração do Chefe do Serviço da Fazenda Municipal, de que as empresas encontram-se em débito com a municipalidade, reforça a convicção de que a Administração Fazendária tem o controle sobre os tributos devidos ao Fisco, restando, então, adotar as medidas necessárias à inscrição do débito em dívida ativa e à execução desse título.

Saliente-se, por oportuno, que a retenção do imposto na fonte confere maior segurança ao Município, garantindo o pagamento pelo contribuinte e reduzindo os gastos com a execução forçada desses valores.

Nesse cenário, recomendo ao atual Prefeito de São João do Oriente que adote providências com vistas à cobrança dos débitos dos contribuintes com a Administração Fazendária municipal, além das medidas necessárias a viabilizar que a retenção do ISSQN seja realizada, preferencialmente, na fonte, de modo a garantir um melhor resultado na arrecadação desse tributo.

C) Ausência de documentos capazes de comprovar a distribuição de materiais de construção para pessoas carentes

O Município de São João do Oriente celebrou o Convênio nº 105/98 com a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – ALMG, cujo objeto consistia no repasse de R\$6.000,00 (seis mil reais) para a aquisição de materiais de construção para pessoas carentes.

Recebidos os recursos, a Administração municipal deflagrou o Convite nº 050/98 e adquiriu junto à empresa vencedora, Depósito Palmeiras Ltda., blocos de concreto, sacos de cimento, brita, vergalhão e arame recozido, pelo preço de R\$6.021,00 (seis mil e vinte e um reais).

O órgão técnico informou, entretanto, que “não foram elaborados registros do recebimento e estoque desses materiais, bem como do controle de sua distribuição para os beneficiários” (fl. 2356). Ressaltou, ainda, que o Município não possuía cadastro de pessoas carentes e que não foi possível comprovar a efetiva distribuição dos materiais.

A análise dos autos permite constatar que, embora não seja possível aferir a exata destinação dada aos materiais adquiridos, a documentação juntada ao processo pela equipe de inspeção desta Corte, especialmente a Nota de Empenho nº 1.391 e a Nota Fiscal nº 576 (fls. 917/919), é suficiente para atestar a aquisição dos materiais de construção previstos no convênio.

Nesse caso, não se pode presumir o descumprimento do objeto pactuado, tendo em vista que os recursos foram empregados na aquisição dos bens originalmente previstos e que não existe nos autos nenhum indício de que eles não foram aplicados em finalidade pública.

Em outras palavras, a determinação de ressarcimento não é cabível, já que, embora não seja possível aferir a exata destinação de cada um dos serviços custeados, a documentação juntada ao processo pela equipe de inspeção desta Corte, notadamente a notas de empenho e a nota

fiscal relativas a totalidade dos gastos, é suficiente para demonstrar o emprego dos recursos recebidos no objeto pactuado.

Cumpre, entretanto, recomendar ao atual Prefeito de São João do Oriente que observe fielmente as obrigações assumidas mediante convênio, cumprindo todas as formalidades estabelecidas, a fim de demonstrar com segurança o cumprimento do objeto pactuado e a correta gestão dos recursos públicos.

D) Não aplicação na recuperação de casas populares de recursos recebidos mediante convênio

A unidade técnica constatou que o Convite nº 046/98, realizado para recuperação de casas populares, não continha projeto básico, orçamento detalhado em planilhas e previsão de recursos orçamentários para assegurarem o pagamento das obrigações. Ademais, não foram encontrados o Diário de Obra ou Livro de Ocorrências, os Termos de Recebimento, a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, o Cronograma Físico-Financeiro e as necessárias medições.

Esse convite foi realizado com base no Convênio nº 122/98, celebrado entre o Município de São João do Oriente e a União, por intermédio do Ministério do Planejamento e Orçamento, no qual foi pactuado o repasse de R\$120.000,00 (cento e vinte mil reais) e uma contrapartida municipal de R\$6.000,00 (seis mil reais) para reforma das casas populares.

A equipe de engenharia do Tribunal fez referência à vistoria realizada por engenheiro contratado pela Caixa Econômica Federal, que concluiu que as obras não foram realizadas, e constatou, a partir de vistoria empreendida *in loco*, que foi paga a quantia de R\$120.000,00 (cento e vinte mil reais) à empresa Construfaz Ltda., mas que a o objeto pactuado não foi executado. Apurou, ainda, que não foram realizadas despesas com recursos municipais, conforme tabela, constante à fl. 116, a qual enumera as notas fiscais apresentadas para comprovar a execução do convênio.

A análise dos autos permite constatar, assim, que o montante de R\$6.000,00 (seis mil reais), relativo à contrapartida, embora não tenha sido aplicado na obra, também não foi despendido pela municipalidade, não havendo que se falar sobre a devolução desse numerário.

Restaria analisar, portanto, a questão atinente à aplicação do montante de R\$120.000,00 (cento e vinte mil reais) repassado pela União. Ocorre que os recursos destinados à execução do sobredito convênio possuem natureza federal, de modo que aplica-se ao caso o disposto no art. 71, VI, da Constituição Federal, segundo o qual compete ao Tribunal de Contas da União – TCU “fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”.

Dessa forma, tem-se que a Corte de Contas Estadual é incompetente para analisar e emitir juízo de valor quanto às contas de convênios, quando os recursos para a sua execução forem provenientes da União.

Por esse motivo, quanto à irregularidade em exame, levando-se em consideração o disposto no art. 237, IV, da Resolução TCU nº 246, de 30/11/11, deve-se representar à Corte de Contas Federal, a fim de que adote as providências que entender cabíveis, com vistas à responsabilização da gestora.

E) Inexecução parcial da obra de construção da lavanderia pública

A equipe de engenharia do Tribunal ao periciar a obra de construção de uma lavanderia pública constatou que, embora os preços unitários obtidos não fossem excessivos e os quantitativos executados fossem compatíveis com os contratados, parcela do objeto, no valor de R\$1.190,00 (mil cento e noventa reais), atinente à instalação de piso 30cm x 30cm, não foi executada.

A obra da lavanderia pública foi custeada com recursos repassados pelo Estado de Minas Gerais, por meio do Convênio nº 181/97, o qual previa que o Município estava dispensado da contrapartida, nos termos do § 4º do art. 19 da Lei Estadual nº 12.264/96.

O sobredito instrumento previa, também, que o Município estaria obrigado “a devolver aos cofres públicos, através da Superintendência de Finanças da SEAM, os recursos financeiros repassados e não aplicados, (...), com juros e correção de acordo com os índices oficiais” (fl. 342).

Observa-se, assim, que, tendo sido constatada a inexecução parcial da obra, com a não aplicação da totalidade dos recursos repassados, impõe-se a devolução ao erário estadual do montante não aplicado, no valor histórico de R\$1.190,00 (mil cento e noventa reais), pela ex-Prefeita, que era a signatária do Termo de Recebimento da obra (fl. 353) e da prestação de contas do ajuste (fl. 360). Esse valor deverá ser atualizado quando do cálculo pela Coordenadoria de Débito e Multa, conforme o disposto na Resolução TC nº 13/13.

Por fim, cumpre esclarecer que, no presente caso, está caracterizada a violação de normas legais e constitucionais que impõem ao agente público a correta aplicação dos recursos públicos. Era exigível, portanto, que a Chefe do Poder Executivo contratasse serviços e realizasse despesas junto a empresas idôneas, capazes de efetivamente executar o objeto pactuado. Ela deveria, ainda, comprovar que a integralidade dos recursos públicos recebidos mediante convênio foi utilizada no cumprimento do objeto pactuado e em prol do interesse público.

Veja-se que os elementos fáticos dos autos e a conduta atribuída à Senhora Maria de Lourdes Fernandes Oliveira enquadram-se na espécie de ato de improbidade administrativa prevista no artigo art. 10, inciso II, da Lei nº 8.429/92:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens u haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

Além disso, em casos como o presente, o Tribunal Superior Eleitoral possui farta jurisprudência no seguinte sentido:

RECURSO ORDINARIO. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE: ARTIGO 1, INCISO I, LETRA "G", LEI COMPLEMENTAR N. 64/90. IMPUGNACAO. PROCEDENCIA. 1. Imputação ao chefe do executivo municipal da prática de crime de falsidade ideológica, por inclusão, em sua prestação de contas, de despesas representadas por notas fiscais de emissão de pessoa jurídica inexistente. 2. Cassação do mandato pela Câmara Municipal, por infração do art. 4º, VIII e X, do Decreto-lei n. 201/67, e declaração de inelegibilidade pelo tribunal regional, a vista do disposto no artigo 1, inciso I, letra "c", da LC n. 64/90.

ELEIÇÕES 2012. REGISTRO. REJEIÇÃO DE CONTAS. ALÍNEA G. CONVÊNIO. SERVIÇO. NÃO EXECUÇÃO. DANO. ERÁRIO. INSANABILIDADE. (...). 1. A não execução de serviços pagos com recursos provenientes de convênio caracteriza dano ao erário e configura a hipótese de inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da Lei das Inelegibilidades. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 27374. Relator(a) Min. ENRIQUE NEVES DA SILVA, DJE 7/3/2013.

Nesse sentido, Hugo Nigro Mazzilli ensina que “o dolo (para fins de aplicação da lei de improbidade) que se exige é o comum; é a vontade genérica de fazer o que a lei veda ou não fazer o que a lei manda”².

Demonstrada, pelo conjunto probatório do processo, a irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/90, o nome da ex-Prefeita deve ser inserido no rol de responsáveis a que se refere o art. 11, §5º, da Lei nº 9.504/97.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, com fundamento no art. 48, III, da Lei Orgânica do Tribunal, julgo irregulares as contas da Senhora Maria de Lourdes Fernandes Oliveira, ex-Prefeita de São João do Oriente, relativas aos seguintes procedimentos adotados no âmbito daquele Município nos exercícios de 1997 a 2000:

- a) comprovação de despesas por meio de notas fiscais inidôneas, no valor de R\$22.701,06 (vinte e dois mil, setecentos e um reais e seis centavos);
- b) a inexecução parcial da obra de construção de lavanderia pública municipal, no valor de R\$1.190,00 (mil, cento e noventa reais).

Diante disso, nos termos do art. 51 da referida lei, determino à sobredita gestora que promova o ressarcimento do valor histórico de R\$23.891,06 (vinte e três mil oitocentos e noventa e um reais e seis centavos) aos cofres municipais, a ser devidamente atualizado, em conformidade com o disposto na Resolução TC nº 13/13.

Recomendo ao Senhor Alonso de Oliveira Ruela, atual Prefeito de São João do Oriente, que adote providências com vistas à cobrança dos débitos dos contribuintes com a Administração Fazendária municipal, além das medidas necessárias a viabilizar que a retenção do ISSQN seja realizada, preferencialmente, na fonte, de modo a garantir um melhor resultado na arrecadação desse tributo.

Recomendo, ainda, que observe fielmente as obrigações assumidas mediante convênio, cumprindo todas as formalidades estabelecidas, a fim de demonstrar com segurança o cumprimento do objeto pactuado e a correta gestão dos recursos públicos.

Com espeque no art. 237, IV, da Resolução TCU nº 246/2011, remetam-se cópias das notas taquigráficas e dos relatórios técnicos de fls. 69/129 e 2335/2358 ao Tribunal de Contas da União – TCU, para que tome ciência dos fatos apurados quanto à execução do Convênio nº 122/98, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério do Planejamento e Orçamento, e o Município de São João do Oriente, e adote as medidas que entender pertinentes.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas para que, nos termos do art. 32, inciso VI, da Lei Complementar nº 102/08, proceda à remessa da decisão transitada em

² MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 7. Ed. Saraiva, São Paulo, p. 162.

julgado à Procuradoria de Justiça de Agentes Políticos e ao Centro Eleitoral do Ministério Público, conforme previsto no art. 14, § 10, da Constituição Federal, no art. 262 da Lei nº 4.737/65, no art. 22 Lei Complementar nº 64/90 e para demais providências que entender cabíveis, com vistas à apuração nas demais esferas de responsabilização.

Após o trânsito em julgado, determino a inclusão do nome da Senhora Maria de Lourdes Fernandes Oliveira no rol de responsáveis a que se refere o art. 11, §5º, da Lei nº 9.504/97.

Promovidas as medidas legais cabíveis, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Vou pedir vista.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO MAURI TORRES.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

4ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 13/02/2019

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Processo Administrativo decorrente de inspeção extraordinária realizada na Prefeitura Municipal de São João do Oriente com o intento de verificar supostas irregularidades ocorridas no exercício de 1997 a 2000, com base em denúncia oferecida pelo Sr. Alonso Oliveira Ruela.

Na sessão da Primeira Câmara do dia 11/08/2015, foi iniciada a apreciação dos presentes autos, sendo aprovada por unanimidade a prejudicial de mérito para reconhecer a prescrição da pretensão punitiva desta Corte quanto as irregularidades passíveis de aplicação de multa.

Na sequência, o Relator deu continuidade ao exame do feito e apresentou o julgamento do mérito, quando concluiu pela ocorrência de dano ao erário em relação à comprovação de despesas por meio de notas fiscais inidôneas, no valor de R\$22.701,06 (vinte e dois mil setecentos e um reais e seis centavos), e à inexecução parcial da obra de construção da lavanderia pública municipal, no valor de R\$1.190,00 (mil cento e noventa reais).

Além disso, o Relator determinou o ressarcimento ao erário, a remessa das notas taquigráficas e dos relatórios técnicos ao Tribunal de Contas da União para que tome ciência dos fatos apurados quanto a execução de convênio firmado com a União e envio dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal para a adoção das medidas legais cabíveis. Recomendou ao atual gestor, outrossim, que adote providências com vistas à cobrança dos débitos

relacionados à retenção de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e para que observe as obrigações assumidas mediante convênio.

Em seguida, pedi vista dos autos para melhor exame da matéria.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

De início, ressalto que a inspeção extraordinária realizada no Município de São João do Oriente foi determinada em **17/04/2001** a fim de que fossem examinadas prováveis irregularidades ocorridas no **1º de janeiro de 1997 a 31 de dezembro de 2000**, período em que a Chefia do Executivo esteve confiada à Sra. Maria de Lourdes Fernandes Oliveira, ex-Chefe do Executivo Municipal.

A equipe de inspeção constatou diversas falhas na gestão da municipalidade, apontando-as no relatório de inspeção.

Na sessão do dia 11/08/2015 o Colegiado da Primeira Câmara reconheceu, à unanimidade, a prescrição da pretensão punitiva em relação às irregularidades passíveis de aplicação de multa, uma vez evidenciado o transcurso de prazo superior a 8 (oito) anos, contado de 12/03/2001, data do recebimento da denúncia apresentada pelo Sr. Alonso Oliveira Ruela, sem que houvesse a prolação de decisão de mérito recorrível proferida por este Tribunal.

No mérito, por conseguinte, remanesceu o exame das irregularidades que poderiam causar dano ao erário, tendo o Relator considerado irregulares e lesivas ao patrimônio público a comprovação de despesas por meio de notas fiscais inidôneas e a inexecução parcial da obra de construção de lavanderia pública municipal.

Todavia, com vênia ao Relator, verifica-se pela análise dos autos que não há elementos para julgamento do mérito, como passo a demonstrar.

Conforme se vê à fl. 2412 dos autos, a ordem dirigida à Secretaria da Segunda Câmara para citação da responsável foi exarada em **27/08/2014**, nos termos do despacho a seguir transcrito:

Conselheiro Relator[...].

Nos termos da manifestação ministerial de fls. 2404, considerando que o Aviso de Recebimento de citação da Senhora Maria de Lourdes Fernandes Oliveira, Prefeita de São João do Oriente, à época, foi assinado por terceiro e que a norma vigente à época determinava a entrega dos ofícios citatórios aos destinatários, em mãos próprias (art. 229, § 1º, da Resolução nº 10/96), encaminho os autos à **Coordenadoria de Apoio da Segunda Câmara** a fim de que, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, renove a citação da sobredita gestora, na forma prevista no § 2º do art. 166 do Regimento Interno, para que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, as alegações e documentos que entender pertinentes.

Com a citação deverão ser encaminhadas cópias dos relatórios técnicos de fls. 69/129 e 2335/2358, além dos estudos de fls. 108/133 e 181/217 do Processo nº 677037, e dos pareceres ministeriais de fls. 2403/2405 destes autos e de fls. 878/879 do processo apenso.

Após, retornem os autos conclusos.

Belo Horizonte, 27 de agosto de 2014.

Cláudio Couto Terrão

Desde então, a Secretaria da Primeira Câmara envidou esforços para proceder à regular citação da responsável. Êxito nesse sentido foi alcançado em **novembro de 2014** quando foi

certificado à fl. 2418 a regularidade do ato citatório da Sra. Maria de Lourdes Fernandes Oliveira, ex-Prefeita Municipal de São João do Oriente, que não se manifestou.

No presente caso considero que, embora tenha ocorrido a citação formal da responsável, não ficou assegurada a garantia ao exercício do direito fundamental à ampla defesa e ao contraditório em sua essência, pois o grande lapso temporal entre as irregularidades indicadas pelo Relator como danosas (1997/2000) e à época em que se deu a citação (2014), impossibilita a produção de provas e de documentos necessários ao pleno exercício do contraditório.

Nesse sentido, foi a decisão proferida na sessão da Segunda Câmara do dia 05/06/2014 nos autos da Tomada de Contas Especial n. 859.063, de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, que considerou que o longo prazo decorrido entre a realização da despesa e a data da abertura de vista ao responsável comprometeu o exercício da ampla defesa e do contraditório, nos seguintes termos:

[...]

O que se constata é que o exercício do controle pelo órgão concedente do recurso e, conseqüentemente, a atuação fiscalizatória desta Corte foram efetivadas após decurso alargado de tempo, aliado à noticiada destruição dos documentos da Prefeitura, o que implicou impossibilidade de produção de provas do efetivo cumprimento da execução do objeto do convênio, inviabilizando o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, comprometendo a garantia constitucional do devido processo legal.

Nesse particular, a Constituição da República incluiu, em seu rol de direitos e garantias fundamentais, o contraditório e a ampla defesa, que devem ser assegurados de forma efetiva, consoante estatui o inciso LV do art. 5º, *in verbis*: "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes".

Em lição concebida com olhos no processo civil – mas que reputo aplicável à generalidade dos processos, incluído o de controle –, ensina **Cândido Rangel Dinamarco** (Instituições de direito processual civil, vol. II, 4ª ed., São Paulo, Malheiros, 2004, p. 621):

A realização regular e ordenada de todos os atos do procedimento [...] constitui penhor da observância de superiores garantias constitucionais, especialmente do contraditório, ampla defesa e devido processo legal, mediante oferta de reais e equilibradas oportunidades de participação aos sujeitos litigantes; nesse sentido é que se diz que o procedimento legitima o exercício do poder [...].

Essa **ampla defesa** – que seria “o asseguramento que é feito ao réu de condições que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade” (CELSO RIBEIRO BASTOS & IVES GANDRA MARTINS, Comentários à Constituição do Brasil, vol. II, São Paulo, Saraiva, 1989, p. 266) – tornou-se **impossível**, pelo longo período de tempo transcorrido desde a época em que foi realizado o procedimento no âmbito da Administração Pública.

Como é cediço, defesas são construídas a partir de documentos e de lembranças, e, se o lapso temporal tornou incerta a existência destas e daqueles, acabou por ser mitigada a possibilidade mesma de defender-se.

Simplesmente, não poderia ser qualificada como ampla uma defesa que viesse a ser franqueada – e, é claro, produzida – mais de uma década depois do ato acoimado de irregular.

Ademais, vale lembrar que, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 45, de 2005, a efetiva prestação jurisdicional passou a ter relevância de princípio fundamental, pois foi acrescentado o inciso LXXVIII ao art. 5º da Carta Magna, que consagra o

princípio da razoável do processo, nestes termos: "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação".

Nessa linha, ao apreciar casos análogos, o Tribunal de Contas da União – TCU vem consolidando sua jurisprudência, o que, a propósito, pode ser observado, por exemplo, no Acórdão nº 0256/2007, cuja ementa tem o seguinte teor:

ACÓRDÃO 0256/2007 - Primeira Câmara, Relator: VALMIR CAMPELO - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. LONGO LAPSO TEMPORAL. CONTAS ILIQUIDÁVEIS. TRANCAMENTO. ARQUIVAMENTO. Consideram-se iliquidáveis as contas, ordenando-se o seu trancamento, quando o exercício da ampla defesa fica comprometido, em decorrência do longo intervalo entre os fatos e sua apuração, por razões alheias à vontade do responsável. Publicado no Diário Oficial da União em 16/02/2007.

Assim, entendo que, em relação à falta de comprovação da regular aplicação dos recursos do Convênio nº 61694/94/SEAM/PADEM, devem ser consideradas iliquidáveis as contas, por motivos alheios à vontade do responsável, em razão do longo tempo decorrido entre o fato gerador e a instauração da Tomada de Contas Especial do órgão repassador dos recursos, bem como o fato de os documentos públicos existentes na Prefeitura Municipal, incluídos aqueles relativos ao período da execução do convênio, terem sido destruídos pelas fortes chuvas ocorridas no Município, em 1997, o que implica, ou implicou, evidente prejuízo à ampla defesa, ao contraditório e ao devido processo legal. (Destques do texto e grifos nossos)

No caso concreto em análise observa-se que, **passados mais de 14 (quatorze) anos da ocorrência dos fatos narrados no relatório de inspeção, sem que este Tribunal tenha realizado o julgamento dos presentes autos**, comprometeu-se a aplicação do princípio da eficiência, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição da República, que impõe a esta Corte de Contas o dever de desempenhar sua função fiscalizatória com presteza, economicidade e celeridade.

Nesse sentido, deve-se observar o direito do jurisdicionado à razoável duração do processo e dos meios que garantam a celeridade de sua tramitação, conforme disposição constitucional incluída por meio da Emenda Constitucional n. 45/2004. Releva notar que tal preceito traz implicações diretas aos princípios da ampla defesa e do contraditório e, conseqüentemente, ao devido processo legal.

Conforme já me manifestei em outras assentadas, a exemplo dos autos do processo n. 320.996, julgado na sessão da Segunda Câmara do dia 09/10/2014, entendo que documentos e relatos sobre a apuração de irregularidade e de possível dano ao erário ficam perdidos ao longo do tempo, **não me parecendo razoável que transcorrido mais de 01 (uma) década depois da ocorrência dos fatos possa-se garantir a produção de provas em face dos apontamentos da Unidade Técnica.**

Assim, insta reconhecer que a ampla defesa, caracterizada pelo *“asseguramento que é feito ao réu de condições que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade”*, conforme consta da fundamentação acima colacionada da decisão proferida na Tomada de Contas Especial n. 859.063, torna-se impossível depois de decorridos tanto tempo desde à época em que a inspeção foi realizada no ente jurisdicionado.

Acerca do tema, destaco, por oportuno, a decisão proferida por este Tribunal, na sessão da Segunda Câmara do dia 26/02/2015, nos autos da Representação n. 898.331, que considerou que o longo decurso de tempo desde a ocorrência dos fatos iria comprometer a apuração material de eventual dano ao erário, nos seguintes termos:

Ora, a presente representação, originalmente autuada em 10/4/2008, noticia possíveis irregularidades perpetradas no bojo de procedimentos licitatórios deflagrados pelo Município de Brumadinho, nos idos de 2003 e 2004, para contratação de serviços de transporte escolar e execução de obra de pavimentação asfáltica.

Conforme alhures relatado, ainda há pendências instrutórias, especialmente no que tange à apuração de eventual dano ao erário, **impondo-se reconhecer que o transcurso de aproximadamente 12 (doze) anos, desde a ocorrência dos fatos, fragiliza o elemento “oportunidade” da fiscalização.** Aliás, verifica-se que os demais responsáveis apontados pela Unidade Técnica à fl. 1362 sequer foram citados. (...)

Conquanto se cogitasse pelo prosseguimento do controle, não se pode olvidar que o longo período transcorrido desde a ocorrência dos fatos compromete, materialmente, a apuração de eventual dano ao erário, gerando incerteza/insegurança quanto aos resultados a serem obtidos ao final dos trabalhos.
(Grifos nossos.)

Esse também foi o entendimento deste Tribunal nos autos do Processo Administrativo n. 738.208, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvécio, apreciado na sessão da Primeira Câmara do dia 12/03/2013. Nessa decisão ficou consignada a necessidade de se proceder à valoração entre os princípios constitucionais e o tempo de tramitação de processos no Tribunal para que se verifique, acertadamente, a razoabilidade de se dar seguimento ao feito, bem como a segurança jurídica e a efetividade da decisão a ser proferida em determinada época:

Cumprе ressaltar que o processo em epígrafe refere-se a fatos ocorridos há mais de uma década, restando passível de solução. Tal situação decorre de diversidade de fatores que se apresentam como óbice ao princípio da celeridade processual, **devendo-se observar princípios consagrados constitucionalmente, dentre eles os da confiança, razoabilidade, eficiência, economicidade e duração razoável do processo, que têm aptidão jurídica de servir como freio ou contrapeso ao exercício das competências do Tribunal e devem ser objeto de ponderação na tramitação dos processos de sua apreciação, do contrário, sob risco de serem penalizados, diretamente, as partes interessadas e, por fim, o contribuinte, pela morosidade na tomada de decisão.**

Essa valoração deve incidir sobre o exame dos aspectos fáticos que envolvem a tramitação dos processos sob análise deste Tribunal, para que se conclua, acertadamente, acerca da existência, ou não, de razoabilidade no prosseguimento da tramitação processual, respeitando as peculiaridades do caso concreto. E são, justamente, as peculiaridades do processo em questão que tornam irrazoável dar-lhe prosseguimento. (Grifos nossos)

Postas essas considerações, entendo, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal, que os presentes autos carecem de pressupostos de desenvolvimento válido e regular, pois o direito à ampla defesa em seu sentido amplo ficou comprometido com o longo decurso do tempo entre a ocorrência dos fatos e a abertura de vista à responsável.

III – VOTO

Por todo o exposto, com vênia ao Relator, entendo que a análise meritória atinente às irregularidades passíveis de dano para se imputar débito à responsável encontra-se prejudicada, e haja vista a ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, voto pelo arquivamento dos autos, sem resolução do mérito, nos termos do art. 176, inciso III, do Regimento Interno.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o voto vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO-VISTA DO CONSELHEIRO MAURI TORRES, VENCIDO O CONSELHEIRO LICURGO MOURÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em reconhecer a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, estando demonstrado o transcurso do prazo de 8 (oito) anos desde a primeira causa interruptiva, nos termos do art. 118-A, II, da Lei Orgânica do Tribunal, com a redação da Lei Complementar n. 133/14; e, nos termos do voto divergente do Conselheiro Mauri Torres, por maioria de votos, em julgar prejudicada a análise meritória atinente às irregularidades passíveis de dano para se imputar débito à responsável, impondo-se o arquivamento dos autos, sem resolução de mérito, diante da ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 176, inciso III, do Regimento Interno. Vencido o Conselheiro em Substituição Licurgo Mourão.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de fevereiro de 2019.

MAURI TORRES
Presidente e
prolator do voto vencedor

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)

ahw/RB/fg

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