

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL N. 848339

Procedência: Câmara Municipal de Mário Campos

Jurisdicionado: Município de Mário Campos

Responsáveis: Janaína das Chagas Brito, Lidiane da Conceição Batista de Paula, Wagner Martins Pereira e Anderson Ferreira Alves

Interessado: Élson da Silva Santos Júnior

Procuradores: Cláudia Bortolini Dias, OAB/MG 120.539; Luísa Rosária Assis Tomás, OAB/MG 178.425; e Iris Michelle Silva Bianchi, OAB/MG 165.768

MPTC: Maria Cecília Borges

RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

EMENTA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA ALEGADA PELO PREFEITO À ÉPOCA. AFASTADA. EXISTÊNCIA DE AÇÃO JUDICIAL. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. PEDIDO DE SOBRESTAMENTO DO FEITO. AFASTADO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIMENTO. MÉRITO. DESVIO DE RECURSOS MUNICIPAIS. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO COMPROVADO. IMPRESCRITIBILIDADE. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO.

1. Apontada omissão do ex-Prefeito no exercício do poder hierárquico (do qual decorre a faculdade de fiscalizar os atos dos subordinados, com o intuito de mantê-los dentro dos padrões legais e regulamentares instituídos para cada atividade administrativa), tal omissão acarreta para o gestor a culpa *in vigilando*, ainda que haja delegação, não se podendo afastar a sua responsabilidade.
2. A mera existência de ação judicial não impede a atuação desta Corte, que dispõe de meios próprios para a apuração do dano; além disso, a independência das instâncias justifica o prosseguimento do feito, e este se deve também a considerações de ordem política e sancionatória específicas de uma tomada de contas especial.
3. Reconhecida a prescrição da pretensão punitiva em relação às irregularidades passíveis de sanção por multa, conforme dispõe o art. 392-A, inciso II do Regimento Interno e o inciso II do art. 118-A da Lei Complementar nº 102/2008.
3. A suspensão do prazo prescricional decorrente da hipótese do inciso I do art. 182-D do Regimento Interno se estende a todas as partes processuais, e não apenas àquela para qual a ordem de cumprimento da diligência foi direcionada.
4. O início do julgamento de um processo não é suficiente para caracterizar a prolação da decisão de mérito necessária à interrupção do prazo prescricional, ainda que se considere a sessão de julgamento una e indivisível para outras finalidades, conforme decisão proferida nos autos do Recurso Ordinário nº 837563.
5. Comprovado nos autos o desvio de recursos públicos e estando a autoria devidamente apontada, determina-se aos responsáveis o ressarcimento aos cofres municipais do valor

apurado, conforme dispõe o art. 316 do Regimento Interno, valor esse que deverá ser atualizado, segundo o disposto no art. 25 da Instrução Normativa nº 3/13.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

20ª Sessão Ordinária Segunda Câmara – 18/06/2019

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em 1º de março de 2011 pelo Município de Mário Campos (Portaria nº 100, a fls.154-155), com a finalidade de apurar o desvio de recursos públicos entre os exercícios de 2007 a 2010, ilícito praticado pelas servidoras Janaína das Chagas Brito e Lidiane da Conceição Batista de Paula.

A tomada de contas especial decorreu de denúncia encaminhada ao Prefeito Municipal, Anderson Ferreira Alves, em 30 de junho de 2010, pela Mercury Assessoria Sistemas Ltda., prestadora de serviços de contabilidade ao Município de Mário Campos (fls. 3-4). Relatou a divergência entre os valores pagos aos servidores e aqueles consignados na folha de pagamentos. O valor consignado na folha de pagamento era maior que o valor creditado na conta corrente dos servidores. As divergências foram encontradas nos pagamentos de salário-família, insalubridade, adicional noturno, vale-transporte e benefícios previdenciários.

A comunicação do fato ao Tribunal foi de autoria do Presidente da Câmara, Vereador Reginaldo Ferreira Gonçalves (fls. 1), em documento no qual também informa a instauração de comissão parlamentar de inquérito.

Recebida a documentação no Tribunal, determinou o Presidente a intimação do Prefeito para instauração imediata de tomada de contas especial (fls.12).

Em ofício dirigido ao Tribunal (fls. 18-20), o Prefeito comunicou a abertura de procedimento administrativo disciplinar (Portaria nº 391, de 1º/7/2010, a fls. 34-35), a exoneração da servidora Janaína das Chagas Brito do cargo comissionado que ocupava (Portaria nº 409, de 27/7/2010, a fls. 38; a portaria retroagiu os seus efeitos a 1º/7/2010), o afastamento desta servidora e de Lidiane da Conceição Batista de Paula de seus cargos efetivos (Portaria nº 392, de 6/7/2010, a fls.36), além de apresentação de *notitia criminis* ao Delegado de Polícia de Mário Campos (fls. 39-42) e à Promotoria Especializada em Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Ibitaré (fls. 43-46). Por fim, comunicou a adoção de medida judicial para bloqueio de bens das servidoras (fls. 53-62), acrescentando que a tomada de contas especial seria iniciada depois de esgotadas as medidas administrativas pertinentes e após a contratação de empresa para esse fim (fls. 19 e 20).

Foi juntada aos autos cópia do relatório da comissão parlamentar de inquérito instaurada pela Câmara Municipal (fls. 69-81). Apontou o desvio de R\$1.035.155,36 (um milhão trinta e cinco mil cento e cinquenta e cinco reais e trinta e seis centavos), dos quais R\$592.774, 57 (quinhentos e noventa e dois mil setecentos e setenta e quatro reais e cinquenta e sete centavos) foram depositados em conta corrente de Janaína das Chagas Brito, R\$334.120,04 (trezentos e trinta e quatro mil cento e vinte reais e quatro centavos) em conta corrente de Lidiane da Conceição Batista de Paula e R\$108.260,75 (cento e oito mil duzentos e sessenta reais e setenta e cinco centavos) em conta corrente de Wagner Martins Pereira, marido da segunda servidora citada

(fls. 70). Consta do relatório que, para a consecução dos desvios, “eram feitos acréscimos contábeis nas folhas de pagamento, conforme apurado no mês de junho de 2010, de parcelas recebidas pelos servidores municipais a título de vale-transporte, adicional noturno, 1/3 de férias, quinquênio, salário família, lançamento de progressão salarial sem a correspondente portaria de concessão e que não eram pagos aos servidores. Essa alteração criava um valor a maior na folha contabilizada em relação ao valor que era efetivamente pago aos servidores. A diferença era creditada nas contas correntes das servidoras acima mencionadas e em favor do servidor *fantasma* Wagner Martins Pereira, uma vez que o mesmo recebia valores em sua conta corrente sem prestar serviços à Municipalidade” (fls. 70; o fluxograma dos desvios está a fls. 26.443).

Em 13/4/2011, mediante despacho a fls. 87-89, determinou o Presidente a autuação dos documentos como tomada de contas especial.

A distribuição se deu em 25/4/2011 (fls. 90).

Após a juntada de documentação encaminhada pela Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais (fls. 93-110), contendo cópia do relatório da comissão parlamentar de inquérito, teve vista a 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal e entendeu que está configurado o dano ao erário e identificados os responsáveis, cabendo a citação destes. Propôs também a citação do ex-prefeito, Anderson Ferreira Alves, “para se manifestar quanto ao fato de ter nomeado pessoas sem devida qualificação para os cargos de confiança”, conforme consta do relatório da comissão parlamentar de inquérito (fls. 112-123; o trecho citado está na folha 122).

Foi determinada diligência ao Município para encaminhamento dos documentos indicados no despacho a fls. 125-127. Manifestou-se Anderson Ferreira Alves, ainda como Prefeito de Mário Campos; encaminhou os documentos requisitados (fls. 133-26.430); reiterou as informações já prestadas anteriormente acerca da adoção de medidas judiciais e administrativas contra as servidoras; alegou que o Prefeito não pode ser responsabilizado por ato de terceiro a quem foi delegada competência para tal, trazendo, em apoio à tese, uma decisão do Tribunal proferida nos autos do Processo nº 703604. Assim, não caberia a alegação da culpa *in eligendo*. Acrescentou que as servidoras confessaram o desvio. E salientou que tinham qualificação para o exercício de suas funções públicas, já que foram aprovadas em concurso público regular (conforme portarias a fls. 146-147).

Pode-se ver, na documentação enviada, que o ex-prefeito determinou a instauração de processo administrativo disciplinar (Portaria nº 392/2010, fls. 139), do qual resultou a demissão das servidoras Janaína das Chagas Brito e Lidiane da Conceição Batista de Paula em outubro de 2010 (Portarias nºs 497/2010 e 498/2010, a fls. 197-198). Houve decretação de sequestro e de indisponibilidade de bens das servidoras e de Wagner Martins Pereira (antecipação de tutela concedida nos autos do Processo nº 0114.10.008424-2, fls. 148-149). O relatório da comissão de tomada de contas especial, aprovado pelo chefe do Executivo (fls. 158-160; 196 e 199), concluiu que a “autoria e a materialidade do delito foram devidamente apuradas”; todavia a quantificação do dano dar-se-ia em juízo (em ação civil pública que tramita na Comarca de Ibititê¹), porquanto a contratação de empresa para esse fim não se concretizou, uma vez que a Câmara rejeitou o projeto de lei que instituíra crédito especial para suportar a despesa com a contratação (fls. 159,193-195).

¹ 2ª Vara Cível de Ibititê. Processo nº 0094308-91.2010.8.13.0114.

O órgão técnico manifestou-se novamente (fls. 26.568-26.589). Historiou os fatos, observou que o valor do dano ainda poderá sofrer alteração após a análise de todos os empréstimos consignados. Propôs o sobrestamento do processo até que se decidam as medidas judiciais propostas pelo Município. Sugeriu, por fim, a realização de inspeção para que se apure o valor total do dano ao erário.

A tomada de contas especial foi redistribuída à minha relatoria em 21/2/2013 (fls. 26.591).

Em manifestação preliminar, a representante do Ministério Público de Contas opinou pela continuidade do processo, uma vez que a mera existência de ação judicial não impediria a atuação desta Corte, que dispõe de meios próprios para a apuração do dano; além disso, as instâncias, como é sabido, são independentes. Propôs a realização de inspeção extraordinária no Município (fls. 26.592-26.593v).

Determinei ao Município e ao ex-prefeito nova diligência para envio da documentação acerca de empréstimos consignados, ainda faltante, e apuração do montante efetivo do dano (fls. 26.594-26.598). Manifestou-se o atual Prefeito, Elson da Silva Santos Júnior, trazendo os documentos juntados a fls. 26.615-27.120.

O órgão técnico e o Ministério Público de Contas foram novamente ouvidos. A análise técnica teve a seguinte conclusão (fls. 27.132):

Conclui este Órgão Técnico, pela irregularidade das contas, com imputação de débito às servidoras, **Janaína das Chagas Brito**, no valor de R\$592.774,57(quinhetos e noventa e dois mil, setecentos e setenta e quatro reais e cinquenta e sete centavos), **Lidiane da Conceição Batista de Paula**, no valor de R\$ 334.120,04 (trezentos e trinta e quatro mil, cento e vinte reais e quatro centavos) e o Sr. **Wagner Martins Pereira**, no valor de R\$ 108.260,75(cento e oito mil, duzentos e sessenta reais e setenta e cinco centavos) conforme fls. 27.125, devidamente atualizado, nos moldes do art. 48, inciso III, e 51 da Lei Complementar nº 102/2008.

Sugere, ainda, este Órgão Técnico, caso entenda necessário, à comunicação ao Prefeito atual de Mário Campos, Sr. Elson da Silva Santos Júnior, para apuração de possível dano ao erário, referente ao período em que às servidoras exerceram os mesmos cargos, anterior a 2007 e posterior a junho de 2010, que não foi quantificado neste processo, fls. 48. Instaurando, se couber, nova Tomada de Contas Especial, nos moldes do art. 47 da Lei Complementar nº 102/2008 e art. 2º e 3º da IN nº 03/2013.

A representante do Ministério Público de Contas, por sua vez, opinou pela citação dos responsáveis (fls. 27.136), a qual determinei em 20/10/2014 (fls. 27.139).

Foram citados Janaína das Chagas Brito, Lidiane da Conceição Batista de Paula e Wagner Martins Pereira. Não houve manifestação (fls. 27.148).

Os autos seguiram com vista ao Ministério Público de Contas para oferecimento de parecer, juntado a fls. 27.155-27.166. Verificou a representante do órgão ministerial que está comprovado nos autos o dano cujo valor histórico é de R\$1.035.155,36 (um milhão trinta e cinco mil cento e cinquenta e cinco reais e trinta e seis centavos). Afirmou que a existência de ações judiciais não impede a apreciação da tomada de contas especial, em virtude da independência das instâncias administrativa, civil e penal. Sustentou que há, em relação a agentes do Executivo, culpa *in eligendo* e *in vigilando*, atribuíveis especialmente ao ex-prefeito, Anderson Ferreira Alves, que deverá ser citado. Ressaltou que há ainda questões que deverão ser apuradas pelo Município, especialmente em relação aos empréstimos consignados em folha de pagamento. Tal apuração, entretanto, dar-se-ia em procedimento distinto e não impediria o julgamento desta tomada de contas especial. Assim concluiu o parecer:

Em face de todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, **OPINA** o Ministério Público de Contas pela irregularidade das contas em análise, bem como pelo ressarcimento ao erário do valor já apurado como dano pelos responsáveis, e pela aplicação das sanções legais cabíveis aos responsáveis apurados nos presentes autos, como a de multa e de inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargos públicos.

Além disso, **OPINA** pela existência de irregularidades de responsabilidade do Prefeito Municipal à época dos fatos, Anderson Ferreira Alves, na medida das ações praticadas, bem como os demais responsáveis apontados no relatório de auditoria, sendo devida a aplicação de sanções cabíveis, nos termos da fundamentação, motivo pelo qual este deve ser citado.

Este órgão ministerial **OPINA** ainda pela emissão de determinação ao atual prefeito de Mário Campos para que adote os procedimentos necessários à apuração das supostas irregularidades apontadas no item 3.1 da fundamentação desta manifestação, tendo em vista as evidências de dano ao erário, sob pena de responder solidariamente pelos danos que vieram a ser constatados, fixando-lhe prazo para comunicar a este Tribunal de Contas.

Em seguida, determinei a citação de Anderson Ferreira Alves (fls. 27.167), que apresentou defesa (fls. 27.177-27.202), da qual se segue a síntese. Alegou, de início, o defendente a sua ilegitimidade passiva, já que não praticou os atos irregulares relatados nos autos, nem lhe cabia fiscalizar os atos atribuídos às ex-servidoras Janaína das Chagas Brito e Lidiane da Conceição Batista de Paula; a função de fiscalizar cabia à Controladoria Interna e à Secretaria de Administração, em conformidade com o disposto na Lei Municipal nº 224/2002, e aos demais Secretários, em relação aos atos praticados pelos servidores vinculados às suas pastas. Aos Secretários, delegou poderes para ordenar despesas. Acrescentou que tomou todas as medidas necessárias à apuração do desvio de recursos, as quais já foram comunicadas ao Tribunal. Ultrapassada essa questão, requereu o sobrestamento do processo, alegando que, em situação similar (Tomada de Contas Especial nº 753889, relatada pelo Conselheiro José Alves Viana), essa foi a decisão do Tribunal. Em relação ao tópico de sua defesa intitulado “mérito”, afirmou que só em 1º/7/2010 teve ciência do desvio de recursos públicos e imediatamente afastou de suas funções as servidoras já referidas. Reafirmou que foram executadas as medidas administrativas e judiciais cabíveis em relação aos atos que se constituiriam “numa ignominiosa injúria, numa impávida indecência e numa grave insolência oficial” (fls. 27.192). Assim, o defendente não poderia ser responsabilizado por ato cometido por terceiro, cabendo aqui aplicar-se o princípio da intranscendência ou da pessoalidade, previsto no inciso XLV do art. 5º da Constituição da República. Alegou também que as prestações de contas dos exercícios de 2009 a 2012 foram aprovadas e os gastos com pessoal não ultrapassaram os limites estabelecidos na Constituição da República. Sustentou que não houve negligência do gestor; se os controles internos foram deficientes, por eles devem responder os Secretários, não o Chefe do Executivo; a responsabilidade subjetiva dependeria da existência de dolo ou da culpa do agente causador do dano, o que não ocorreu; assim, a tomada de contas especial deveria ser julgada improcedente com relação ao ex-gestor (fls. 27.201).

Após ouvir a representante do Ministério Público de Contas, que ratificou o parecer anterior (fls. 27.207), encaminhei os autos ao órgão técnico para reexame e manifestação sobre a defesa apresentada (fls. 27.208). Concluiu a Unidade Técnica que as razões apresentadas pelo ex-prefeito não afastam a sua responsabilidade; essa última remanesce, no caso da delegação, porquanto cabe à autoridade que delegou poderes fiscalizar os atos dos subordinados. Ou, como está lançado a fls. 27.213:

Diante dessa orientação, aquele que delega tem, então, de ter consciência de que na delegação de competência – como, aliás, se extrai da própria expressão – delega-se

competência, e não responsabilidade. Isso porque a delegação de competência não implica a delegação de responsabilidade, cabendo à autoridade delegante, que não pode eximir-se dessa decisão, a fiscalização dos atos de seus subordinados diante da culpa in eligendo, consoante disposto no art. 932, inc. III, do Código Civil e na Súmula nº 341 do STF.

E arrematou propondo a devolução ao erário dos valores já apontados anteriormente, conforme está discriminado no quadro que se segue (fls. 27.213):

Responsáveis	Valores originais
Janaína das Chagas Brito	R\$ 592.774,57
Lidiane da Conceição Batista de Paula	R\$ 334.120,04
Wagner Martins Pereira	R\$ 108.260,75
TOTAL	R\$ 1.035.155,36

A representante do Ministério Público de Contas opinou que a responsabilidade do ex-prefeito, como foi apresentada pela Unidade Técnica, não afasta a imputação já proposta anteriormente. Assim concluiu o parecer (fls. 27.215-27.215v):

Portanto, nos termos do estudo de f. 27.209/27.214, foi reconhecida pela unidade técnica deste Tribunal a responsabilidade do ex-Prefeito Anderson Ferreira Alves pelas irregularidades perpetradas no Município de Mário Campos, objeto dos autos que ora se analisa, o que não elide a imputação de responsabilidade às ex-servidoras e demais responsáveis, conforme conclusão pacificada em estudos anteriores.

Por todo o exposto, realizadas as diligências acima mencionadas, considerando que não foram trazidos aos autos elementos hábeis a afastar o teor do parecer exarado aos 15/03/2018, o Ministério Público de Contas ratifica o mencionado parecer, de f. 27.155/27.166.

É o relatório necessário.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminares

Cuido, em preliminar, das questões trazidas pelo ex-prefeito em sua defesa.

Inicialmente, foi alegada a sua ilegitimidade passiva. Afirmou que nenhum ato irregular praticou, nem lhe cumpria fiscalizar os atos dos servidores, atribuição essa que seria devida aos secretários municipais, conforme as competências estabelecidas em lei municipal.

Ora, a responsabilidade aqui aventada não se origina de conduta comissiva do gestor (o desvio de recursos), mas é aquela que advém da omissão. Aqui se pode apontar a omissão no exercício do poder hierárquico, do qual decorre a faculdade de fiscalizar os atos dos subordinados, “com o intuito de mantê-los dentro dos padrões legais e regulamentares instituídos para cada atividade administrativa”². Tal poder, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, confere ao hierarca

² Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, 14ª ed., p.101.

“uma contínua e permanente autoridade sobre toda a atividade dos subordinados”³. Ora, a omissão acarreta para o gestor a culpa *in vigilando*, ainda que haja delegação. Assim decidiu o TCU, no Acórdão nº 1.432/2006-Plenário, cuja ementa se segue⁴:

RECURSO DE REVISÃO. DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS. RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PELAS ATRIBUIÇÕES DELEGADAS. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DEVIDA. PROCESSUAL. EXCEÇÃO DA COISA JULGADA NO RECURSO DE REVISÃO. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. PROVIMENTO. CONTAS IRREGULARES. 1. Julgam-se irregulares as contas, com condenação em débito do responsável, em face do desvio de verbas públicas. 2. **Atribui-se a culpa "in vigilando" do Ordenador de Despesas quando o mesmo delega funções que lhe são exclusivas sem exercer a devida fiscalização sobre a atuação do seu delegado.** 3. Atribui-se a culpa "in vigilando" dos responsáveis por funções fiscalizatórias pelos débitos correlacionados a falta ou deficiência do competente controle. 4. O Recurso de Revisão é de natureza similar à ação rescisória no processo judicial, não sendo cabida a alegação da exceção da coisa julgada contra o mesmo. 5. A absolvição criminal só afasta a responsabilidade administrativa e civil quando ficar decidida a inexistência do fato ou a não autoria imputada ao servidor, dada a independência das três jurisdições [grifos nossos].

Claro está que não se exige um tal poder de fiscalização que descaracterize o instituto da delegação. A mesma Corte decidiu em outra oportunidade⁵:

Acórdão 1581/2017, Primeira Câmara (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro José Múcio Monteiro)

Responsabilidade. Delegação de competência. Abrangência. Culpa *in vigilando*. Supervisão.

A culpa *in vigilando* é caracterizada pela falta de fiscalização sobre procedimentos exercidos por outrem. Contudo, não é possível o exercício da supervisão de forma irrestrita, sob pena de tornar sem sentido o instituto da delegação de competência e inviabilizar o exercício das tarefas próprias e privativas da autoridade delegante.

Cuida-se, porém, neste caso, de um largo período (três anos e cinco meses) em que as servidoras tiveram ampla liberdade de ação, podendo até mesmo desviar recursos para alguém que sequer tinha vínculo com a Administração Pública. A gestão da folha de pagamento, durante esse período, se fez sem qualquer supervisão superior. As servidoras dispunham de senha de acesso ao programa de pagamento e de senha bancária para realização dos depósitos. As autorizações de pagamento foram assinadas pelo ex-prefeito, sem o zelo e o cuidado devidos ao cargo mais elevado na hierarquia municipal. As medidas por este adotadas e que resultaram no afastamento das servidoras apenas impediram que os desvios prosseguissem, avultando o dano. Ficou, neste caso, caracterizada a culpa *in vigilando*, razão por que não se pode afastar a responsabilidade do ex-prefeito.

De outra parte, não se argumente que as contas dos exercícios de 2009 a 2012 foram aprovadas. A aprovação das contas, contas de governo, não tem implicações no julgamento da tomada de contas especial. A prestação de contas de governo apresenta o resultado da ação governamental em determinado exercício; não se atém a atos administrativos isolados, como ocorre na tomada

³ *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros, 28ª ed., p. 150.

⁴ *Introdução à Responsabilidade*, aula1, p. 20. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital-8A81881F6364D8370163BC5CE6D85B14/?assuntoRI=Responsabilidade%20civil>.

⁵ Boletim de Jurisprudência nº 164/2017.

de contas especial, mas à “conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo”⁶. Além disso, como se sabe, a prestação de contas tem escopo definido nas ordens de serviço do Tribunal, o que limita o parecer técnico à apreciação de parte das informações prestadas pelo Chefe do Executivo e não impede a apreciação posterior de atos de ordenamento de despesa.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Com a suspeição do Conselheiro Gilberto Diniz, colho o voto do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Com Vossa Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

ACOLHIDA A PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

Por fim, não cabe o sobrestamento do feito. A independência das instâncias justifica o prosseguimento deste feito. A redação do art. 171 do Regimento Interno deixa claro que se trata de faculdade excepcional, devendo ser destacada a relevância da matéria *sub judice* para o deslinde do processo de contas. Não é só. Como bem sustentou a representante do Ministério Público de Contas, o prosseguimento do feito se deve também a considerações de ordem política e sancionatória específicas de uma tomada de contas especial (fls. 27.158v).

Pelas razões expostas, afasto as questões apresentadas pelo defendente.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Também acompanho Vossa Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

⁶ J. R. Caldas Furtado, *Elementos de Direito Financeiro*, Ed. Fórum, p. 379.

ACOLHIDA A SEGUNDA PRELIMINAR. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

Prejudicial de Mérito

Cuido agora da prescrição, visto que o juiz pode, de ofício, sobre ela decidir.

A tomada de contas especial é um procedimento administrativo instaurado por autoridade administrativa competente, seja em virtude de omissão do dever de prestar contas, seja pela aplicação irregular de recursos públicos, ou ainda em razão de desvio de bens ou de valores públicos, desfalque, ou pela autoria de ato de que resulte dano ao erário. Está prevista no art. 47, *caput* e parágrafos da Lei Complementar nº 102/2008 e, atualmente, regulamentada na Instrução Normativa TC nº 3/2013.

São dos exercícios de 2007 a 2010 os fatos apurados nestes autos.

A autuação nesta Casa foi determinada em 13/4/2011 e ocorreu, efetivamente, em 25/4/2011, segundo o registro que está lançado no Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, causa interruptiva da prescrição, conforme a regra do art. 182-C, inciso II do Regimento Interno.

Para os processos que tenham sido autuados até 15 de dezembro de 2011, aplicam-se, entre outros prazos prescricionais, o de oito anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a decisão de mérito recorrível proferida no processo, conforme previsão contida no art. 392-A, inciso II do Regimento Interno e no inciso II do art. 118-A da Lei Complementar nº 102/2008.

Assim, considerando a data da interrupção, que se deu em 25/4/2011, e descontados os dois períodos de diligência⁷ (fls.125-127; 26.594-26.598 e prorrogação a fls. 26.606-26.607), os quais suspendem o curso do prazo prescricional, conforme dispõe o inciso I do art. 182-D e observado também o disposto no inciso I do §2º do mesmo artigo do Regimento Interno, afasto a ocorrência da prescrição nos autos, em relação a Anderson Ferreira Alves.

No tocante aos demais responsáveis, aos quais não se determinou diligência, contam-se já mais de oito anos; assim, operou-se a prescrição punitiva desta Corte de Contas em relação às irregularidades passíveis de sanção por multa. Prescrita também está a pretensão punitiva em relação à sanção prevista no inciso II do art. 83 da Lei Complementar nº 102/2008.

Já no tocante ao dano aqui apurado, não há prescrição. Julgou o STF, ao apreciar o tema 897 no Recurso Extraordinário nº 852475/SP⁸, que a prática de atos dolosos de improbidade administrativa afasta a prescrição. Assim decidiu:

O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 897 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso para afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e determinar o retorno dos autos ao tribunal recorrido para que, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento. Vencidos os Ministros Alexandre de Moraes (Relator), Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio.

⁷ No primeiro período, a juntada do aviso de recebimento se deu em 13/9/2011 (fls. 132) e a diligência foi cumprida em 4/10/2011 (fls. 133), compreendendo vinte e um dias. No segundo período, houve juntada do aviso de recebimento em 19/8/2013 (fls. 26.602); todavia houve intimação posterior pelo DOC, em 26/8/2013 (fls. 26.604); a diligência foi cumprida em 20/11/2013 (fls. 26.615), compreendendo oitenta e cinco dias.

⁸ Foram opostos embargos de declaração em 1º/4/2019. Em 2/5/2019, os autos foram conclusos ao Relator. O acesso ao sítio eletrônico do STF foi em 28/5/2019.

Em seguida, o Tribunal fixou a seguinte tese: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”, vencido o Ministro Marco Aurélio. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin. Nesta assentada, reajustaram seus votos, para acompanhar a divergência aberta pelo Ministro Edson Fachin, os Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 8.8.2018.

Ora, o desvio tratado nestes autos constitui não só infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, passível de imposição de multa, mas também configura, em tese, ato de improbidade administrativa. Esta consiste na violação do “dever do agente público agir sempre com probidade (honestidade, decência, honradez) na gestão dos negócios públicos”, como afirma Marino Pazzaglini Filho⁹. É uma ilegalidade qualificada; a mera irregularidade não configura o ato ímprobo, que deve reunir os requisitos da ilegalidade, imoralidade, desonestidade, má-fé¹⁰. Ou, como está lançado no Recurso Especial nº 1.130.198¹¹:

A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade, quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública, coadjuvados pela má-intenção do administrador.

Assim, as condutas das ex-servidoras configuram a improbidade tipificada nos arts. 9º, *caput* e inciso XI, e 10, *caput*, da Lei nº 8.429, de 2/7/1992, os quais, em seguida, transcrevo:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

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 ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...].

Já em relação a Wagner Martins Pereira, que não era agente público, a responsabilidade advém da regra do art. 3º da citada lei (improbidade imprópria):

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Em relação ao dolo, tem-se que este será o dolo genérico, como já decidiu o STJ. Transcrevo excerto da ementa do julgado:

RECURSO ESPECIAL Nº 1.155.803 - PR (2009/0082108-3). Relator: Ministro Castro Meira

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.

⁹ Lei de Improbidade Administrativa Comentada, Atlas, 6ª ed. p. 2.

¹⁰ Ibidem, p. 3.

¹¹ Primeira Turma. Relator: Ministro Luiz Fux.

[...]

2. As infrações tratadas nos arts. 9º e 10, da Lei nº 8.429/92, além de dependerem da comprovação de dolo ou culpa por parte do agente supostamente ímprobo, podem exigir, conforme as circunstâncias do caso, a prova de lesão ou prejuízo ao erário. Com relação ao artigo 11 da Lei de Improbidade, a Segunda Turma desta Corte perfilhava o entendimento de que não seria necessário perquirir se o gestor público comportou-se com dolo ou culpa, ou se houve prejuízo material ao erário, tampouco a ocorrência de enriquecimento ilícito.

3. Quanto ao elemento subjetivo, no julgamento do Recurso Especial 765.212/AC, DJe de 19.05.10, relator o eminente Ministro Herman Benjamin, a orientação desta Turma foi alterada para considerar necessário estar presente na conduta do agente público ao menos o dolo *lato sensu* ou genérico, sob pena de caracterizar-se verdadeira responsabilidade objetiva dos administradores.

Ou ainda, em decisão mais recente:

RECURSO ESPECIAL Nº 1.350.232 - DF (2012/0187906-4). Relator: Ministro Castro Meira

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROMOÇÃO PESSOAL. INEXISTÊNCIA DE DOLO. PROVIMENTO DOS RECURSOS ESPECIAIS.

[...]

2. No julgamento do Recurso Especial 765.212/AC, DJe de 19.05.10, relator o eminente Ministro Herman Benjamin, a orientação desta Turma foi alterada para considerar necessário estar presente na conduta do agente público ao menos o dolo *lato sensu* ou genérico, sob pena de caracterizar-se verdadeira responsabilidade objetiva dos administradores.

Não há dúvida quanto à presença do elemento subjetivo do dolo no desvio de recursos. Com efeito, trata-se ilícito confessado pelas ex-servidoras, que já foram demitidas do serviço público, após a conclusão de processo administrativo disciplinar (Portaria nºs 497/2010 e 498/2010, a fls. 197-198). Embora não tenham se manifestado nos autos, declararam ao Delegado de Polícia do Município de Mário Campos (fls. 47-52) que desviaram recursos do Município – e para tal se valeram de senha de acesso ao programa de pagamento de pessoal – em benefício próprio e de Wagner Martins Pereira, marido de Lidiane da Conceição Batista de Paula, o qual, de início, sabia dos depósitos mas desconhecia a origem dos recursos; quando soube que se tratava de recursos do Município, orientou as ex-servidoras a procurarem um advogado (fls. 51). Segundo o relato de Janaína das Chagas Brito, “eram feitas folhas de pagamento de pessoal, e esta folha era fechada e imprimido relatório com os valores dos salários de cada funcionário, sendo os relatórios e contra cheques salvos, e posteriormente com a folha já fechada eram ‘modificados’ em suas palavras os valores de salários e benefícios de vários funcionários; que após os valores serem modificados, eram feitos novos relatórios e repassados para a contabilidade; que a secretaria da fazenda junto com o prefeito faziam ofícios autorizando os depósitos, e os valores modificados eram divididos pela declarante e Lidiane” (fls. 48). Declaração similar coube a Lidiane da Conceição Batista de Paula (fls. 50-52).

Assim, afasto o reconhecimento da prescrição no tocante ao dano.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO NA PREJUDICIAL DE MÉRITO. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

23ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 08/08/2019

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Município de Mário Campos, após determinação deste Tribunal, com a finalidade de apurar o desvio de recursos públicos praticado pelas servidoras Janaína das Chagas Brito e Lidianne da Conceição Batista de Paula, durante os exercícios de 2007 a 2010.

Na sessão da Segunda Câmara, ocorrida em 18/06/19, foram rejeitados a preliminar de ilegitimidade passiva do ex-prefeito e o pedido de sobrestamento do feito. Após, o relator, conselheiro Wanderley Ávila, em prejudicial de mérito, registrou em seu voto:

[...] São dos exercícios de 2007 a 2010 os fatos apurados nestes autos.

A autuação nesta Casa foi determinada em 13/4/2011 e ocorreu, efetivamente, em 25/4/2011, segundo o registro que está lançado no Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, causa interruptiva da prescrição, conforme a regra do art. 182-C, inciso II do Regimento Interno.

Para os processos que tenham sido autuados até 15 de dezembro de 2011, aplicam-se, entre outros prazos prescricionais, o de oito anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a decisão de mérito recorrível proferida no processo, conforme previsão contida no art. 392-A, inciso II do Regimento Interno e no inciso II do art. 118-A da Lei Complementar nº 102/2008.

Assim, considerando a data da interrupção, que se deu em 25/4/2011, e descontados os dois períodos de diligência (fls.125-127; 26.594-26.598 e prorrogação a fls. 26.606-26.607), os quais suspendem o curso do prazo prescricional, conforme dispõe o inciso I do art. 182-D e observado também o disposto no inciso I do §2º do mesmo artigo do Regimento Interno, afasto a ocorrência da prescrição nos autos, em relação a Anderson Ferreira Alves.

No tocante aos demais responsáveis, aos quais não se determinou diligência, contam-se já mais de oito anos; assim, operou-se a prescrição punitiva desta Corte de Contas em relação às irregularidades passíveis de sanção por multa. Prescrita também está a pretensão punitiva em relação à sanção prevista no inciso II do art. 83 da Lei Complementar nº 102/2008.

Já no tocante ao dano aqui apurado, não há prescrição. Julgou o STF, ao apreciar o tema 897 no Recurso Extraordinário nº 852475/SP, que a prática de atos dolosos de improbidade administrativa afasta a prescrição. [...]

Em seguida, pedi vista para melhor análise do processo.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O relator, em seu voto na prejudicial de mérito, considerando que a prescrição foi interrompida em 25/04/11, com a autuação do feito neste Tribunal, e que, durante a instrução processual, foi determinada ao ex-prefeito Anderson Ferreira Alves a realização de diligências, as quais suspenderam o curso do prazo prescricional em dois períodos que totalizaram 106 (cento e seis) dias de suspensão¹², entendeu que a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal não haveria ocorrido para o ex-prefeito, a quem coube o cumprimento das diligências.

Quanto aos demais responsáveis, Janaína das Chagas Brito, Lidiane da Conceição Batista de Paula e Wagner Martins Pereira, o relator entende que a prescrição teria se operado, uma vez que as diligências não teriam sido a eles direcionadas.

O relator, portanto, parte da premissa de que a suspensão do prazo prescricional prevista no inciso I do art. 182-D do Regimento Interno, ocorre apenas em prejuízo da parte para a qual a ordem de cumprimento da diligência foi direcionada e não a todos os sujeitos processuais.

Para se verificar a veracidade da premissa adotada pelo relator, deve-se reconhecer que a aplicação do instituto da prescrição nada mais é do que corolário do devido processo legal, princípio insculpido no inciso LIV do art. 5º da Constituição da República, essencial à concretização do direito fundamental à efetividade da tutela ou da eficiência administrativa, bem como da segurança jurídica, preceito fundamental extraído do inciso XXXVI do sobredito dispositivo, que busca evitar o estabelecimento de relações jurídicas perpétuas a gerar obrigações sem limites temporais.

O desenvolvimento da função de controle externo pelo Tribunal se dá sob o influxo de relações de poder-sujeição, ou de relações de dever-poder como preferem alguns doutrinadores, de modo que não é razoável que as relações jurídicas submetidas à Corte de Contas permaneçam sem a devida estabilização por inércia do próprio controlador.

As normas de prescrição devem ser interpretadas, portanto, sempre à luz desse paradigma, o de impedir que a inércia do Tribunal acarrete aos cidadãos a sujeição por tempo não razoável à possibilidade de sofrer restrição em seus direitos por ação da Corte de Contas. É, por isso, que a norma legal exige que, de tempos em tempos, o Tribunal pratique atos que demonstrem que ele não está inerte diante da ocorrência de fatos que afrontam o ordenamento jurídico brasileiro em sua esfera de competência.

Nesse contexto, é necessário entender a *mens legis* do art. 182-D do Regimento Interno, o qual, em seus incisos, elenca hipóteses em que o prazo prescricional não corre, confira-se:

Art. 182-D. Não corre o prazo prescricional durante:

I – a fluência de prazo concedido à parte para cumprimento de diligência determinada pelo Tribunal, desde a data da intimação;

¹² De acordo com o voto do relator: “No primeiro período, a juntada do aviso de recebimento se deu em 13/9/2011 (fls. 132) e a diligência foi cumprida em 4/10/2011 (fls. 133), compreendendo vinte e um dias. No segundo período, houve juntada do aviso de recebimento em 19/8/2013 (fls. 26.602); todavia houve intimação posterior pelo DOC, em 26/8/2013 (fls. 26.604); a diligência foi cumprida em 20/11/2013 (fls. 26.615), compreendendo oitenta e cinco dias”.

- II – a vigência de Termo de Ajustamento de Gestão, desde a data da celebração;
- III – o período em que o processo estiver sobrestado, desde a data da prolação da decisão de sobrestamento;
- IV – o período em que for omitido o envio, determinado em lei ou ato normativo, de informações ou documentos ao Tribunal, desde a data em que se caracterizar a omissão;
- V – o período de vista dos autos deferida à parte, desde a data do recebimento do pedido; e
- VI – o período em que o desenvolvimento do processo estiver impossibilitado por desaparecimento, extravio ou destruição dos autos, a que tiver dado causa a parte ou seu procurador, desde a data do evento ou, se desconhecida esta, desde a data da determinação de reconstituição ou restauração.

A partir da análise dos seis incisos acima transcritos, pode-se constatar que caso ocorra qualquer uma daquelas hipóteses, restará impossibilitado o prosseguimento do processo de controle externo por causa que não pode ser imputada ao Tribunal. Por meio desta constatação, conclui-se que o objetivo da norma inclusa no art. 182-D do Regimento Interno é impedir que as dilações temporais não ocasionadas pela inércia do Tribunal possam dar azo à ocorrência da prescrição.

O Tribunal de Contas de União – TCU, debruçou-se sobre a matéria no Acórdão nº 1441/2016, proferido em incidente de uniformização de jurisprudência, do qual transcrevo o seguinte excerto:

Necessário, pois, que o Tribunal reconheça a possibilidade de suspensão do processo e, por consequência, do fluxo prescricional, em face das peculiaridades do processo de controle externo, notadamente por ser ele regido pelo princípio da verdade material, situação que acaba por dilatar o exercício do contraditório e da ampla defesa pelos interessados.

Imperativo que os adicionais prazos de defesa conferidos aos responsáveis, assim como o tempo necessário ao exame, pela unidade técnica, pelo Ministério Público e pelo relator, dos elementos adicionais de defesa, sejam tratados como períodos de suspensão da prescrição, com fundamento no art. 265, inciso IV, alínea ‘b’, do Código de Processo Civil, porque, nesses casos, não há inércia do Tribunal, mas ampliação do exercício do contraditório e da ampla defesa pelo responsável.

Na lição de Fredie Didier Jr., o dispositivo trata de “suspensão em razão de uma questão preliminar ao exame de mérito: a questão prévia que condiciona o próprio exame da questão de mérito”. Ajusta-se a tal conceito a permissão para que o responsável amplie o exercício do contraditório e da ampla defesa prescritos na lei de regência do processo de controle externo.

Além disso, seria contraditório permitir que tais dilações temporais, havidas no interesse do responsável, pudessem contribuir para a formação da prescrição intercorrente.

No caso dos autos, pela premissa apresentada no voto do relator, a suspensão do prazo prescricional se destina apenas à parte para qual foi direcionada a diligência. Entretanto, tal premissa só poderia ser verdadeira se a dilação temporal causada pela necessidade do cumprimento da diligência obstasse apenas o trâmite do processo em relação àquela parte, podendo prosseguir normalmente quanto aos demais.

Ocorre que, as diligências determinadas ao ex-prefeito visavam instruir os autos com elementos fundamentais ao julgamento do processo como um todo, inclusive quanto aos outros responsáveis, de modo que não poderia o Tribunal seguir o trâmite do feito antes que a diligência fosse cumprida.

Desse modo, entender pela suspensão da prescrição apenas quanto a uma das partes implica esvaziamento da norma, uma vez que os outros ocupantes do polo passivo se beneficiariam da dilação temporal, mesmo não sendo a mora produto da inércia do Tribunal.

Tal aspecto fica evidente quando ilustrado pela situação prevista no inciso IV do art. 182-D do Regimento Interno. Imagine-se que, nas vésperas da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, uma das partes pedisse vista dos autos. Nesse caso, apenas a ela o curso prescricional ficaria suspenso, culminando na ocorrência da prescrição quanto a outros sujeitos do polo passivo? A resposta é negativa, vez que, na vigência do pedido de vista, o Tribunal estaria impedido de dar seguimento ao processo, sendo que, nesse caso, não há como entender pela existência de inércia do próprio controlador.

Situação análoga ocorre no caso em análise, uma vez que o período destinado ao cumprimento da diligência não pode ser imputado como mora deste Tribunal, uma vez que necessária à adequada instrução processual. Por essas razões, deve-se afastar a premissa adotada pelo relator, substituindo-a pela assertiva de que a suspensão do prazo prescricional decorrente da hipótese do inciso I do art. 182-D do Regimento Interno se estende a todas as partes processuais, e não apenas àquela para qual a ordem de cumprimento da diligência foi direcionada. O que não se poderia admitir a teor do disposto no referido dispositivo é que a diligência realizada junto a agente que não é parte no processo provocasse a suspensão dos prazos prescicionais.

Em consequência dessa interpretação, peço vênias para divergir do relator e afastar a prejudicial de prescrição da pretensão punitiva quanto todos os responsáveis, uma vez que, considerando-se o marco interruptivo ocorrido em 25/04/11 e os 106 (cento e seis) dias de suspensão, a prescrição prevista no inciso II do art. 118-A da Lei Complementar nº 102/2008 ocorrerá em 09/08/19.

No que tange à pretensão ressarcitória, acompanho o relator para afastar a prescrição.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, peço vênias ao relator e divirjo de seu voto para afastar a prejudicial de mérito da prescrição da pretensão punitiva em relação a todos os responsáveis, uma vez que a suspensão do prazo prescricional decorrente da hipótese do inciso I do art. 182-D do Regimento Interno se estende a todas as partes processuais, e não apenas àquela para a qual a ordem de cumprimento da diligência foi direcionada. Acompanho o voto do relator no que tange o afastamento da prescrição da pretensão ressarcitória decorrente do dano ao erário.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Senhor Presidente, também peço vênias a Vossa Excelência para acompanhar a divergência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VENCIDO O CONSELHEIRO RELATOR NA PREJUDICIAL DE MÉRITO QUANTO À PRETENSÃO PUNITIVA.

Vou solicitar à Sra. Secretária que encaminhe os autos ao meu gabinete.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

24ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 22/8/2019

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em 1º de março de 2011 pelo Município de Mário Campos (Portaria nº 100, a fls.154-155), com a finalidade de apurar o desvio de recursos públicos entre os exercícios de 2007 a 2010, ilícito praticado pelas servidoras Janaína das Chagas Brito e Lidiane da Conceição Batista de Paula.

Adoto o relatório já apresentado, com os acréscimos que ora faço.

A tomada de contas especial foi levada à apreciação da Segunda Câmara em sessão do dia 18 de junho de 2019. Após a leitura do relatório e apreciação das questões preliminares, o julgamento prosseguiu com a apreciação da prejudicial. Afastei a prescrição em relação ao ex-prefeito, mas a reconheci em relação aos demais responsáveis indicados nos autos. Pediu vista o Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Reapresentou os autos do processo em sessão do dia 8 de agosto de 2019; divergiu de minha tese e afastou a prejudicial de prescrição da pretensão punitiva em relação a todos os responsáveis, voto com o qual foi concordante o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro.

Vencido, pedi o retorno dos autos ao meu gabinete para proceder aos ajustes cabíveis, uma vez que o afastamento da prescrição implicava alterações substanciais no voto.

É o relatório necessário para que se prossiga com a apreciação da tomada de contas especial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Prejudicial de Mérito

Cuido novamente da prescrição.

Como relatei anteriormente, a autuação nesta Casa foi determinada em 13/4/2011 e ocorreu, efetivamente, em 25/4/2011, segundo o registro que está lançado no Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, causa interruptiva da prescrição, conforme a regra do art. 182-C, inciso II do Regimento Interno.

Ora, o processo foi inicialmente levado à deliberação da Segunda Câmara na sessão do dia 18 de junho de 2019, retornando no dia 8 de agosto de 2019, em virtude do pedido de vista do Conselheiro Cláudio Terrão.

Registro que, nos termos da decisão proferida nos autos do Recurso Ordinário nº 837563, em sessão plenária do dia 22/05/2019, este Tribunal aprovou o voto vista apresentado pelo Conselheiro Cláudio Terrão com o seguinte fundamento:

Por tudo o que foi exposto, não há como entender que o início do julgamento de um processo é suficiente para caracterizar a prolação da decisão de mérito necessária à interrupção do prazo prescricional, ainda que se considere a sessão de julgamento una e indivisível para outras finalidades. Não há, também, como entender que o conceito de parte utilizado na definição das causas suspensivas da prescrição, abrange os membros do órgão

juiz. Qualquer entendimento nesse sentido, garante ao próprio titular da pretensão punitiva a possibilidade de manter eternamente a relação de sujeição do jurisdicionado/cidadão, contrariando todo o arcabouço principiológico, constitucional e normativo que fundamenta o instituto da prescrição.

Por fim, cumpre salientar que o que se propõe com esse entendimento não é ampliar o sentimento de impunidade difundido atualmente na sociedade brasileira, mas de impedir que a resposta a esse sentimento seja dada por meio da violação de garantias fundamentais dos cidadãos. O Tribunal de Contas deve continuar a buscar alternativas que possibilitem uma atuação mais efetiva e tempestiva a fim de atender de forma satisfatória aos anseios da sociedade (grifos nossos).

Portanto, o pedido de vista não suspendeu o cômputo para o prazo prescricional.

Assim, considerando a data da interrupção, que se deu em 25/4/2011, e descontados os dois períodos de diligência¹³ (fls.125-127; 26.594-26.598 e prorrogação a fls. 26.606-26.607), os quais suspendem o curso do prazo prescricional, conforme dispõe o inciso I do art. 182-D e observado também o disposto no inciso I do §2º do mesmo artigo do Regimento Interno, **operou-se a prescrição no dia 9 de agosto de 2019**, conforme previsão contida no art. 392-A, inciso II do Regimento Interno e no inciso II do art. 118-A da Lei Complementar nº 102/2008.

Já no tocante ao dano aqui apurado, não há prescrição, como já foi considerado anteriormente, conforme consta na fundamentação do meu voto.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

Também de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

ACOLHIDA A PREJUDICIAL. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

Mérito

Julgo comprovado nos autos o desvio de recursos públicos ocorrido entre janeiro de 2007 a junho de 2010, em benefício das servidoras Janaína das Chagas Brito e Lidiane da Conceição Batista de Paula e de Wagner Martins Pereira.

A autoria também foi devidamente apontada no relatório da comissão de tomada de contas especial (fls. 160) e no relatório da CPI (fls. 70 e 80). Trata-se ilícito confessado pelas ex-servidoras, como já está relatado anteriormente.

¹³ No primeiro período, a juntada do aviso de recebimento se deu em 13/9/2011 (fls. 132) e a diligência foi cumprida em 4/10/2011 (fls. 133), compreendendo vinte e um dias. No segundo período, houve juntada do aviso de recebimento em 19/8/2013 (fls. 26.602); todavia houve intimação posterior pelo DOC, em 26/8/2013 (fls. 26.604); a diligência foi cumprida em 20/11/2013 (fls. 26.615), compreendendo oitenta e cinco dias.

No tocante ao dano, ao seu montante, o relatório da comissão de tomada de contas é inconclusivo, como se pode ler a fls. 160: “Assim, a quantificação dos danos causados ao erário e seus reflexos, tais como encargos sociais, PIS/PASEP, etc..., somente poderá ser feita na via judicial, através de perícia contábil, considerando a total ausência de dotação orçamentária suficiente para fazer frente à despesa com a pretendida contratação de Auditoria especializada”. O valor, portanto, que se tem nos autos é o indicado no relatório da CPI (fls. 70), e este foi encontrado mediante o confronto entre os valores mensais devidos aos servidores e os depositados efetivamente em conta corrente. A diferença era depositada em contas correntes das servidoras e de Wagner Martins Pereira.

Cabe destacar ainda que o dano pode ter valor superior ao já apontado, como está registrado nos documentos da CPI (fls. 106 e 26.440), no relatório da comissão de tomada de contas especial (fls. 160) e no relatório do órgão técnico (fls. 26.585 e 27.132). Acresce que deverá ser verificado o período anterior a janeiro de 2007; a servidora Janaína das Chagas Brito foi designada, segundo declaração sua (fls. 171), para o cargo comissionado de Superintendente de Recursos Humanos em 2005 (consta dos autos que a nomeação para o cargo de Superintendente ocorreu em 2/1/2006, conforme a Portaria nº 005/2006, juntada a fls. 27.133).

Por outro lado, vale dizer que o dano apurado decorre de falhas de um controle interno ineficiente dos atos dos servidores do Município de Mário Campos. E aqui se cuida da responsabilidade atribuída ao ex-prefeito. Trata-se de falhas estruturais, de vários setores da administração municipal: a chefia do Executivo, a Controladoria do Município, as Secretarias Municipais de Administração e da Fazenda. Não são falhas por cuja existência deva o Prefeito responder isoladamente, ainda que lhe cumprisse a supervisão superior, como chefe do Executivo. Pode-se observar que o controle interno está criado legalmente, tem delimitada formalmente a sua atribuição na estrutura da administração municipal, mas não atua efetivamente na prevenção de irregularidades ou, tempestivamente, nos ajustes de atos ou de procedimentos irregulares. A questão é, como se disse, estrutural e exigiria um aperfeiçoamento permanente das rotinas da administração pública.

Tais falhas permitiriam a imposição de sanção pecuniária, hipótese afastada em virtude da ocorrência da prescrição. Deve-se destacar, porém, que após a denúncia das irregularidades, o ex-prefeito agiu prontamente, de sorte que foram adotadas as medidas necessárias para que se coibissem as ações delituosas e se resguardasse o patrimônio público. Apesar das medidas já efetivadas, cumpre recomendar ao Município o aperfeiçoamento dos controles internos. Cabe também, neste momento, propor a realização de inspeção com o mesmo fim de verificar os controles internos do Município.

III – CONCLUSÃO

Comprovados o dano e a sua autoria, determino que os responsáveis, Janaína das Chagas Brito e Lidiane da Conceição Batista de Paula, autoras do desvio de recursos, e Wagner Martins Pereira, beneficiário de parte dos valores desviados, promovam o ressarcimento aos cofres do município do valor histórico de R\$ 1.035.155,36 (um milhão trinta e cinco mil cento e cinquenta e cinco reais e trinta e seis centavos), conforme dispõe o art. 316 do Regimento Interno, valor esse que deverá ser atualizado, segundo o disposto no art. 25 da Instrução Normativa nº 3/13. A devolução dar-se-á em conformidade com o montante atribuído a cada um dos responsáveis, cabendo a Janaína das Chagas Brito devolver o valor de R\$592.774,57 (quinhentos e noventa e dois mil setecentos e setenta e quatro reais e cinquenta e sete centavos), a Lidiane da Conceição Batista de Paula, o valor de R\$ 334.120,04 (trezentos e trinta e quatro mil cento e

vinte reais e quatro centavos) e a Wagner Martins Pereira, o valor de R\$ 108.260,75 (cento e oito mil duzentos e sessenta reais e setenta e cinco centavos).

Intimem-se os responsáveis, de acordo com o disposto no inciso I do § 1º de art. 166 do Regimento Interno.

Intime-se, por via postal, Élson da Silva Santos Júnior, atual Prefeito de Mário Campos, para que tome ciência desta decisão e da recomendação de aperfeiçoamento dos controles internos e ainda para que promova as medidas necessárias à apuração do dano remanescente, anterior a janeiro de 2007, mediante a instauração de tomada de contas especial. O cumprimento a essa determinação deverá ser verificado pela Diretoria de Fiscalização dos Municípios em futura inspeção.

Dê-se ciência da decisão ao juiz titular da 2ª Vara Cível da Comarca de Ibirité.

Encaminhe-se cópia da decisão ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a quem se requer a realização de inspeção no Município, em observância ao disposto no inciso XXXII do art. 41 do Regimento Interno.

Ultimadas as providências cabíveis e transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos, conforme o dispõe o inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

É o voto.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Acompanho Vossa Excelência.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

Também com Vossa Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

APROVADO O VOTO DO RELATOR. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** afastar a preliminar de ilegitimidade passiva alegada pelo Prefeito à época; **II)** afastar, ainda em preliminar, o pedido de sobrestamento do feito, uma vez que a independência das instâncias justifica seu prosseguimento; **III)** reconhecer, na prejudicial demérito, a prescrição da pretensão punitiva em relação às irregularidades passíveis de sanção por multa, conforme dispõe o art. 392-A, inciso II, do Regimento Interno e o inciso II do art. 118-A da Lei Complementar nº 102/2008; **IV)** determinar, no mérito, comprovados o dano e a sua autoria, que os responsáveis, Janaína

das Chagas Brito e Lidianne da Conceição Batista de Paula, autoras do desvio de recursos, e Wagner Martins Pereira, beneficiário de parte dos valores desviados, promovam o ressarcimento aos cofres do município do valor histórico de R\$1.035.155,36 (um milhão trinta e cinco mil cento e cinquenta e cinco reais e trinta e seis centavos), conforme dispõe o art. 316 do Regimento Interno, valor esse que deverá ser atualizado, segundo o disposto no art. 25 da Instrução Normativa nº 3/13, e cuja devolução deve se dar em conformidade com o montante atribuído a cada um dos responsáveis, cabendo a Janaína das Chagas Brito devolver o valor de R\$592.774,57 (quinhentos e noventa e dois mil setecentos e setenta e quatro reais e cinquenta e sete centavos), a Lidianne da Conceição Batista de Paula, o valor de R\$334.120,04 (trezentos e trinta e quatro mil cento e vinte reais e quatro centavos) e a Wagner Martins Pereira, o valor de R\$108.260,75 (cento e oito mil duzentos e sessenta reais e setenta e cinco centavos); **V)** determinar a intimação dos responsáveis, de acordo com o disposto no inciso I do § 1º de art. 166 do Regimento Interno; **VI)** determinar a intimação, por via postal, do atual Prefeito de Mário Campos, Élson da Silva Santos Júnior, para que tome ciência desta decisão e da recomendação de aperfeiçoamento dos controles internos e ainda para que promova as medidas necessárias à apuração do dano remanescente, anterior a janeiro de 2007, mediante a instauração de tomada de contas especial, sendo que o cumprimento a essa determinação deverá ser verificado pela Diretoria de Fiscalização dos Municípios em futura inspeção; **VII)** determinar que seja dada ciência desta decisão ao juiz titular da 2ª Vara Cível da Comarca de Ibirité; **VIII)** determinar o encaminhamento de cópia desta decisão ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a quem se requer a realização de inspeção no Município, em observância ao disposto no inciso XXXII do art. 41 do Regimento Interno; **IX)** determinar, ultimadas as providências cabíveis e transitada em julgado a decisão, o arquivamento dos autos, conforme o dispõe o inciso I do art.176 do Regimento Interno. Declarada a suspeição do Conselheiro Gilberto Diniz.

Plenário Governador Milton Campos, 22 de agosto de 2019.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

ahw/rp/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**