

EXCELENTÍSSIMO CONSELHEIRO RELATOR LICURGO JOSEPH MOURÃO DE OLIVEIRA
1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

AUTOS Nº: 747.379

INSPEÇÃO ORDINÁRIA

PROCEDÊNCIA: MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO

OFÍCIO Nº 8002/2021 – SEC. 1ª CÂMARA

ESPÓLIO DE LUIZ AUGUSTO LIMA SILVEIRA, representado por **RITA DE CÁSSIA BRITO SILVEIRA**, já qualificado nos autos em epígrafe vem, com o devido acatamento, através de sua procuradora já constituída nos autos, apresentar **DEFESA**, consoante questões de fato e de direito adiante expostas.

Tratam os autos de inspeção ordinária realizada na Câmara de São Lourenço, para exame das disponibilidades financeiras, das despesas gerais, de pessoal e do sistema de controle interno, referentes ao período de janeiro a agosto de 2007.

Por ocasião do *primeiro* julgamento, entendeu-se pelo pagamento irregular de: *i*) diárias e de *ii*) despesa não afeta à competência do Legislativo, condenando ao ressarcimento o Sr. Luiz Augusto Lima Silveira, na condição de ex-Presidente da Câmara.

Entretanto, demonstrou-se ter sido o Espólio surpreendido com a execução do r. acórdão sem a indispensável suspensão processual necessária por decorrência de seu falecimento, suscitando-se tal nulidade mediante questão de ordem.

Sobreveio parecer do Procurador de Contas, opinando pelo acolhimento da questão de ordem pública quanto à nulidade decorrente da ausência de citação do espólio; e ultrapassada tal preliminar, **"OPINA este órgão ministerial pelo acolhimento da preliminar de mérito suscitada no item III.1 (PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA – EM PARTE"**, reconhecendo **a ausência de dolo quanto às despesas de diárias de viagem**, opinando pelo ressarcimento apenas em relação à despesa não institucionalmente afeta à competência do legislativo

Ato contínuo, foi prolatado acórdão que reconheceu a nulidade suscitada, determinando-se a citação da parte para apresentar defesa, o que ora passa a realizar.

DO DESCABIMENTO DE IMPUTAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO EM PROCESSO DE INSPEÇÃO ORDINÁRIA

Ab initio, é certo que a natureza deste procedimento – Inspeção – objetiva avaliar a conformidade dos atos administrativos à previsão legal, **não se tratando de processo para apuração de responsabilidade por dano ao erário**, o que se dá em sede de Tomada de Contas Especial, consoante escólio do *Professor Jorge Ulysses Jacoby Fernandes*: "**a Tomada de Contas Especial é um processo de natureza administrativa que visa apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário.**"¹

Lado outro, considerando que os apontamentos são referentes a fatos e atos que ocorreram há mais de 14 (quatorze) anos, não se afigura razoável a determinação de diligências ou apurações, observando-se também os princípios da segurança jurídica, razoável duração do processo, economicidade, razoabilidade, eficiência, eficácia e efetividade do controle.

Tal questão já foi enfrentada no âmbito do TCEMG, por oportunidade do julgamento de diversos processos, nos seguintes termos:

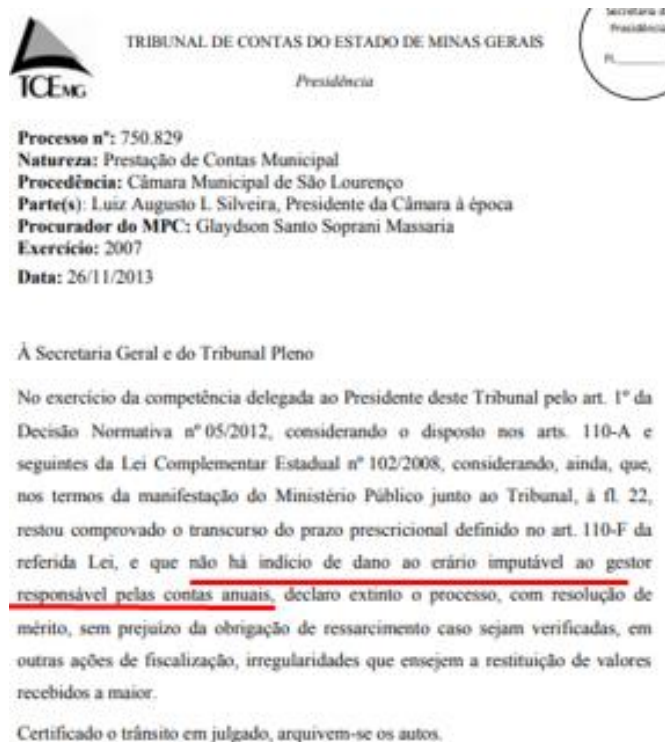
[...]

3. Em razão da ausência de elementos probatórios nestes autos que possibilitem a **formação de um juízo seguro sobre a configuração de dano ao erário municipal, deixa-se de concluir pela responsabilização do agente público e a consequente determinação de ressarcimento.** (Processo Administrativo nº 490812, Relator Conselheiro Licurgo Mourão, Sessão 1/6/2017).

2. Em face da ausência de pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo, considerando os elementos constantes dos autos, que **os fatos ocorreram há mais de dez anos o que implicaria em prejuízo ao contraditório e à ampla defesa**, ainda que em sede de recurso, e que não há possibilidade de quantificação do dano, determina-se o arquivamento do processo sem resolução de mérito, nos termos art. 176, III, do Regimento Interno do TCEMG. (Processo Administrativo 717274, Relator Conselheiro Wanderley Ávila, Sessão 05/11/2015).

¹ In: Tomada de contas especial: processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública. 3ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 678.

Ademais, é certo que os fatos analisados na presente inspeção referem-se ao período de Janeiro a agosto de 2007, sendo certo que esta mesma Corte de Contas já reconheceu pela **prescrição e inexistência de indício de dano ao erário imputável ao gestor do período**, conforme decisão lavrada no bojo da Prestação de Contas Anual de 2007 da mesma Câmara de São Lourenço, Processo nº 750.829. Cite-se:



Assim, conquanto a decisão faça referência à “obrigação de ressarcimento” caso “verificadas irregularidades que ensejem a restituição de valores recebidos a maior”, é certo que os alegados danos apontados nestes autos tratam-se em verdade de valores pagas a servidores e edis, não se tratando de recebimento irregular e pessoal pelo falecido gestor.

**PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO – TEMAS 666, 897 e 899
- REPERCUSÃO GERAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – AUSÊNCIA
DE DOLO DO GESTOR – PARECER DO MP PELO RECONHECIMENTO DA
PRESCRIÇÃO**

Ab initio, de rigor lembrar que os atos analisados nesses atos reputados pela equipe técnica como lesivos ao erário, foram autorizados pelo falecido gestor mas perpetrados por terceiros, vereadores do ano de 2007, pois tratam-se, de “pagamento de diárias de viagem de vereadores”, bem como de “reembolso de despesas com combustíveis, pedágios e estacionamento, realizadas

em viagens fora do município”, sendo certo que o falecido Sr. Luiz Augusto Lima Silveira, figurou como responsável por ser o gestor daquela Casa Legislativa à época.

É certo que passados 14 (quatorze) anos desde a inspeção, a apuração hodierna compromete sobremaneira o exercício da ampla defesa, posto que praticados, como visto, por terceiros, no caso, vereadores e assessores da época, não o falecido gestor, sendo absolutamente inviável a obtenção de documentos pretéritos de terceiros.

Não por outra razão, em c decisão sob o regime de Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal fixou para o TEMA 899 a tese: **“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”** (STF, RE 636886, Tribunal Pleno, DJe de 24/6/2020), sendo ementado o acórdão da seguinte forma:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE.

1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve **garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio**, com a imposição de **restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório** do Estado.

2. Analisando detalhadamente o tema da “prescritibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.

3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão

em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.

4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).

5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: “**É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas**”.

(STF, RE 636886, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, REPERCUSSÃO GERAL -DJE de 24/6/2020) (Destacou-se)

Em análise do julgado, denota-se a conclusão de que o “**Supremo Tribunal Federal concluiu que, *somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso* tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.**”

É dizer: ***apenas são imprescritíveis as “ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”, consoante Tema de Repercussão Geral 897 do STF.***

O caso dos autos **não se refere a ato doloso de improbidade administrativa**, sendo, portanto, sujeito à prescrição, à luz do Tema de Repercussão Geral 666 do STF.

Como bem exposto pelo *parquet* em parecer, a prova dos autos é no sentido de que algumas das despesas relativas às diárias de 2007 não foram suficientemente instruídas, mas que inexistiu má-fé do Presidente à época. Nesse ponto, **cabe ressaltar o recente entendimento do douto Procurador de Contas, em parecer de 2020** (peça 21):



52. Como se verifica, a conduta do Sr. Luiz Augusto Lima Silveira quando Presidente da Câmara Municipal de São Lourenço, relativa ao *pagamento ilegal de diárias de viagem* no exercício de 2007, não resta comprovadamente subsumida – pelos elementos materiais carreados aos autos – em conduta ilícita dolosa que se amolde à Lei federal nº 8.429/92.

53. Tais fatos imputados como geradores do dano são referentes ao período de janeiro a agosto de 2007, enquanto a Portaria nº 197 da Diretoria de Auditoria Externa – que determinou a realização da inspeção e interrompeu a prescrição (art. 110-c, inciso I, da Lei Complementar estadual nº 102/2008) – data de 17/09/2007, à fl. 02.

54. Desse modo, considerando que o Acórdão foi prolatado apenas em 21/02/2017, houve o transcurso de mais de 09 (nove) anos, em prescrição intercorrente.

Em homenagem à lealdade processual, relembra-se que o douto *parquet* opinou de forma contrária apenas em relação à parte das despesas, tidas como não afetas ao Legislativo. Veja-se:

55. Contudo, o mesmo não pode se dizer em relação ao *pagamento de conta de telefone celular de servidor à época*, cuj a conduta foi expressamente tratada como dolosa e subsumida ao art. 10, inciso II, da Lei federal nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), imprescritível, em tese.

56. Dito isto, incidiria no caso concreto a hipótese de prescrição da pretensão ressarcitória pela prática de ato ilícito, apenas para a conduta relativa ao pagamento de diárias de viagem, conforme preconizado no § 5º do art. 37 da Constituição da República, pela ausência de comprovação de conduta típica dolosa preconizada na Lei federal n. 8.429/92.

Conforme se demonstrará, em relação a essas últimas despesas, há incorreção técnica na análise realizada, pois a conta de telefone referenciada era institucional, da própria Câmara.

Feita tal consideração, é certo que, tal como esposado pelo douto Procurador de Contas, a imprescritibilidade só se justifica nos casos de dolo, ou seja, desonestidade, o que inexistiu nos presentes autos, sendo de rigor o reconhecimento da prescrição.

Com efeito, por ocasião do julgamento do Tema 897, o STF lembrou que “**a prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais**”, mas que a própria Constituição trouxe “**uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo** (art. 5º, XLII, CRFB) e da **ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático** (art. 5º, XLIV, CRFB).”

Referidos ilícitos penais, expressos na Constituição como imprescritíveis, têm a característica essencial da intenção de desonestidade, do dolo. No caso presente, frisa-se: não

há quaisquer elementos que possibilitem o enquadramento da conduta do então Presidente da Câmara como dolosa. O fato, por si só, de ter sido o ordenador de despesas enquanto Presidente da Câmara não é suficiente para imputar a pecha da ímprobo e com má-fé.

Com efeito, a função de ordenador de despesas é exercida diante de múnus imposto por lei, tratando-se de encargo atribuído para a prática de todos os atos descritos no artigo 80 do Decreto-Lei n. 200/1967,² **“emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos”**, sendo certo, nos termos do parágrafo 2º do mesmo artigo, que **“O ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas.”** (Destacou-se)

Ademais, conforme expressamente reconhecido pelos técnicos quando da inspeção, ainda era deficitária a estrutura da Câmara de São Lourenço, **pois nos idos de 2007 não tinha sequer frota de veículos**, consoante informação do próprio relatório de auditoria às fls. 6;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS



A Câmara Municipal de São Lourenço não possui almoxarifado. As pequenas compras de pronto pagamento são empenhadas, liquidadas e pagas no ato da aquisição. Também não possui frota própria de veículos. O registro dos bens patrimoniais é feito pela empresa que presta assessoria contábil – Escal Empresa de Serviços de Contabilidade e Assessoria Ltda.

Assim, o deslocamento de seus vereadores ou mesmo servidores, **se dava mediante o pagamento de diárias**, sendo incontroversa a previsão de tal pagamento no instrumento normativo vigente à época, a Resolução nº256/2001, de 22/1/2001. **(fls. 58/62)**

Como bem observado pela Procuradoria de Contas no primevo parecer (fls. 457/462), **“dentre o rol de irregularidades apontadas pela Unidade Técnica, há que se distinguir aquelas que eventualmente poderiam ensejar dano ao erário daquelas com conotações meramente formais”**.

Adiante, o *parquet* passa a cotejar os apontamentos da unidade técnica, concluindo pela ausência de dano ao erário mas pela existência de inconformidades de cunho procedimental:



12. O Relatório Técnico, fls. 06/07, verificou que as diárias de viagem estariam em desacordo com o §3º, do art. 1º, da Resolução nº 256/01, no valor de R\$160.125,00.

13. A equipe de inspeção ressaltou, ainda, incorreções na concessão de diária de representação do Poder Legislativo Municipal por vereador sem delegação expressa, bem como pagamento de diárias integrais para servidores/vereadores que se ausentaram e retornaram ao município no mesmo dia, conforme NE's 31, 32, 33, 113, 182, 232, 529 e 561.

14. A referida Resolução nº 256/01 previa requisitos formais a serem preenchidos em documento autorizativo, aprovado pelo Presidente da Câmara, para viabilizar o pagamento das diárias de viagem.

15. A despeito do descumprimento do referido ato normativo, a equipe de inspeção não detectou ofensas à Lei nº 4.320/64 ou aos entendimentos do Tribunal de Contas vigentes à época, sumulados especialmente nos enunciados nº 79 e 82.

16. Nesse aspecto, entendo pela aplicação de sanções ao ordenador de despesas à época, tão-somente por inobservar os procedimentos formais constantes no bojo da normativa local para as concessões das despesas de diárias de viagens.

17. Já quanto às NE's 31, 32, 33, 113, 182, 232, 529 e 561, não vislumbro inconsistências nas despesas referentes ao pagamento de diária para vereadores ou servidores que se ausentaram do município e retornaram no mesmo dia, eis que a Resolução nº 256/01, além de não prever o pagamento de diárias parciais, dispõe que o pagamento da verba indenizatória é em função do exercício de representação do município fora de seus limites territoriais.

18. Como consta na documentação comprobatória juntada aos autos, as viagens atenderam o art. 1º, da Resolução da Câmara Municipal de São Lourenço nº 256/01.

(Parecer Procuradoria de Contas - fls. 458/459)

Como se denota, o próprio fiscal da lei bem notou a distinção do caso, constatando que a irregularidade formal relativa à ausência de autorização prévia do Presidente não desnaturou a finalidade pública, posto não era de sua alçada conferência individual do processamento de cada uma das despesas, **mormente porque constam nos autos, de forma robusta, diversos relatórios de viagem e certificados de participação em cursos, de sorte que o Presidente a época tinha a presunção de boa-fé, consoante recente julgado desse TCEMG:**

“Quando o presidente da Câmara, ao ordenar despesa tida como irregular, o faz amparado em documentos que atestam com significativo grau de detalhamento a regularidade do gasto, entende-se que o gestor possui expectativa legítima de estar agindo acertadamente não devendo, portanto, ser responsabilizado por eventual ressarcimento.” (Recurso Ordinário 1015759. Rel. Cons. José Alves Viana. Sessão do dia 11/03/2020. DOC do dia 14/05/2020.)

Além disso, razoável também lembrar, como exposto, que à **época o Poder Legislativo São Lourenciano não contava com frota de veículos**, bem ainda o fato de se tratar de Municipalidade bastante distante da capital (**aproximadamente 400 km**), sendo justificáveis as diárias para deslocamentos realizados nessa perspectiva.

Finalmente, é certo que, **à luz do artigo 6º da Resolução local vigente à época (fls. 58/62), a responsabilidade pela a apresentação posterior relatório era dos vereadores, assessores e servidores beneficiários**, não podendo ser imputado ao gestor a responsabilidade quanto tais atos.

É dizer: os atos relativos ao pagamento de despesas de diárias e de outros ressarcimentos realizados pelo Presidente, se deram mediante exercício vinculado de ordenação de despesas, à esteira do artigo 80 do Decreto-Lei n. 200/1967,² **descabendo a imputação genérica de dolo**, à esteira do iterativo entendimento jurisprudencial do E. TJMG:

REMESSA NECESSÁRIA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - INOBSERVÂNCIA DE LEI - ELEMENTO SUBJETIVO - NÃO DEMONSTRADO - ATOS ÍMPROBOS - AUSÊNCIA DE PROVA.
- É indispensável a demonstração do elemento subjetivo para a configuração do ato de improbidade.
- A comprovação do elemento anímico do infrator deve estar exibida no feito, cujo ônus processual é da parte que alega. (TJMG - Remessa Necessária n. 1.0447.16.001625-2/001, Relator: Des.^a Alice Birchal, 7ª Câmara Cível, DJE de 7/10/2019)

² Art. 80. **Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.**

§ 1º **Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.**

§ 2º **O ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas.**

§ 3º **As despesas feitas por meio de suprimentos, desde que não impugnadas pelo ordenador, serão escrituradas e incluídas na sua tomada de contas, na forma prescrita; quando impugnadas, deverá o ordenador determinar imediatas providências administrativas para a apuração das responsabilidades e imposição das penalidades cabíveis, sem prejuízo do julgamento da regularidade das contas pelo Tribunal de Contas.**

Realmente, a prova nos autos é de que o então Presidente assinou notas de empenho relativas a despesas de diárias outros vereadores e de servidores, na condição de ordenador, representando a Câmara, como de praxe em todos os demais instrumentos contratuais. E mediante análise de todas as fases e circunstâncias técnicas do processamento da despesa pública, é certo que referida “chancela” só ocorre após a devida liquidação por corpo técnico, alçada que não incumbe ao gestor, uma vez que **a autorização do pagamento pelo gestor só ocorre após a liquidação da despesa, consoante artigo 62 da Lei Federal nº 4320/64.**³

Nesse sentido, ao Presidente à época incumbiu autorizar pagamento já previamente liquidado pelos setores competentes (artigo 62 e seguintes do Decreto-Lei n. 200/1967), **não sendo alçada do gestor a conferência individualizada da documentação de cada um dos procedimentos de despesa**, conforme se afere inclusive do ‘Manual do Ordenador de Despesas’ elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público:⁴

1.2 Liquidação da Despesa

Este item trata do papel do gestor e dos fiscais. Conforme o art. 63 da Lei nº 4.320/1964, a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito como o contrato:

§1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

O servidor ou a comissão responsável pelo recebimento definitivo de obras e serviços será designado pela autoridade competente (art. 73 da Lei 8.666/93). Para confirmar o recebimento completo e exato, cabe ao recebedor do bem ou serviço realizar contagens físicas, testes de qualidade e medições. Apesar dessas confirmações não serem executadas pela própria autoridade,

MANUAL DO ORDENADOR DE DESPESAS 11

são as informações produzidas pelos servidores designados nesta etapa que induzirão o ordenador ao juízo de valor sobre a pertinência do pagamento.

³ Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

⁴ Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/COMPLETO_Manual_do_Ordenador_WEB.pdf

Ressalta-se, nesta perspectiva, ser a ordenação de despesas incumbência de todos os gestores públicos do país, salvo no caso de delegação, razão pela qual não basta que o agente ostente tal múnus para ser responsabilizado por qualquer falha nas etapas atinentes à despesa.

Como cediço, a Constituição Federal, em seu artigo 70,⁵ previu a atuação do sistema de controle interno para realizar a fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Quanto às funções dos sistemas de controle interno, o artigo 74⁶ elenca vasto rol de atuação.

Trata-se de função abrangente, sendo o **Sistema de Controle Interno integrado por múltiplos servidores**, pois, em suma, trata-se do “**somatório das atividades de controle exercidas por cada unidade no dia-a-dia em toda a organização**”, conforme definição da Cartilha de Orientações de Controle Interno,⁷ elaborada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais **no ano de 2012**.

No caso presente, está a se debruçar sobre **atos do ano de 2007**, sendo que à época do exercício da Presidência da Câmara do falecido gestor, tratava-se de prática ainda incipiente a implementação dos Controles Internos no pequenos Municípios, como era o caso.

Com efeito, a **própria unidade técnica quando realizou presencialmente a inspeção ora sob análise, fez constar de forma expressa as diversas falhas e incipiente implementação do Controle Interno local**. Veja-se, por oportuno, os apontamentos dos técnicos de controle externo:

⁵Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

⁶ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

⁷ Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111620363>; Acesso em: 30/5/2020.



II – DESENVOLVIMENTO

1 – CONTROLE INTERNO

Verificou-se ausência de norma instituidora do Sistema de Controle Interno do Poder Legislativo, não atendendo às disposições do caput do art. 74 da Constituição da República de 1988, c/c inciso XII, do art. 5º da INTC n. 08/2003.

Entretanto, a Resolução n. 246/01, à fl. 45, acrescentou ao inciso III do art. 36 do Regimento Interno a alínea “j”, que dispõe sobre a nomeação da Comissão Especial de Controle Interno, composta de, no mínimo, três membros.

A comissão responsável pelo Controle Interno no exercício de 2007 foi nomeada por meio da Portaria n. 006/07, sendo composta por apenas dois membros, Srs. Renato Bacha de Lorenzo e Rommel Junqueira Fernandes. O ato de nomeação, período de atuação e dados pessoais encontram-se às fls. 46/47. Apesar de formalmente instituída, verificou-se que a comissão não vem atuando efetivamente.

O relatório de controle interno apresentado no SICAM pela Câmara Municipal retrata parcialmente a situação encontrada durante a inspeção, uma vez que a comissão não atuou em conformidade com as modificações introduzidas pela INTC 06/2004, em seu art. 5º, inciso XII, alínea “a”, não sendo emitidos relatórios mensais, conforme declaração à fl. 48. Não houve menção quanto ao descumprimento dos procedimentos para concessão de diárias de viagens estabelecidos no art. 6º c/c o § 3º do art. 1º da Resolução n. 256/01, como também, do ressarcimento de despesas resultantes destas viagens.

(Fl. 5 dos presentes autos – Destacou-se)

Portanto, imprescindível considerar a realidade vigente à época dos fatos (2007), sob pena de negar vigência aos postulados aplicáveis ao trato da gestão administrativa, mormente ao se desconsiderar os obstáculos e dificuldades reais do gestor, em ofensa ao artigo 22 do Decreto-lei nº 4.657/1942:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

No mesmo sentido **o artigo 8º, do CPC⁸; os artigos 5º e 22, §§ 2º e 3º do Decreto-lei nº 4.657/42 (LINDB)⁹; e, ainda, o artigo 5º, *caput*, XLVI da CR/88¹⁰.**

Aliás, de tal modo incontroversa a dificuldade dos Municípios Mineiros na efetiva implantação dos seus órgãos de Controle externo, que recentemente, por ocasião da publicação da **Decisão Normativa nº 02/2016**, o TCEMG consolidou o escopo de atuação da Corte quanto à atuação dos controles internos municipais, externando que um dos objetivos, no exercício de seu controle externo, é justamente subsidiar e fiscalizar:

“[...]a implantação, a estruturação, a coordenação e o funcionamento dos sistemas de controle interno de cada um dos Poderes do Estado de Minas Gerais e dos seus Municípios” (art. 1º),

“as ações de controle externo do Tribunal incidirão, em especial, sobre os seguintes aspectos: I – se o sistema de controle interno do Poder encontra-se implantado e regulamentado em ato normativo próprio; (art. 2º)

Apenas à guisa de exemplo, suscita-se: a um Presidente de Tribunal ou a agentes públicos sob delegação, igualmente incumbe a assinatura de despesas variadas, cabendo ao corpo técnico, a conferência dos documentos e de sua correção mediante check-list, o que se aplica a todos os gestores do país. Não há que se cogitar, rogando vênias, que os Presidentes dos principais Tribunais do país realizem eles próprios, isto é, diretamente, a conferência dos documentos comprobatórios para regular processamento da despesa pública, providência que, é certo, caberá aos setores técnicos cabíveis em cada órgão.

⁸ Art. 8º **Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.**

⁹ Art. 5º **Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.**

Art. 22. **Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.**

[...]

§ 2º **Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.**

¹⁰ Art. 5º **Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:**

XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

- a) **privação ou restrição da liberdade;**
- b) **perda de bens;**
- c) **multa;**
- d) **prestação social alternativa;**
- e) **suspensão ou interdição de direitos;**

O que se defende, nesse aspecto, é que à época dos fatos (2007) ainda não eram consolidadas as práticas de Controle Interno do Poder Legislativo, cabendo a este Tribunal observar que as pontuais falhas não decorrem de má-fé, descabendo a responsabilização pessoal e objetiva do gestor, sendo de rigor o reconhecimento da prescrição, **tal como se denota do parecer do douto *parquet* de contas, que opinou pela inexistência de dolo e reconhecimento da prescrição no que atine às despesas de diárias de viagem, ex vi:**

52. Como se verifica, a conduta do Sr. Luiz Augusto Lima Silveira quando Presidente da Câmara Municipal de São Lourenço, relativa ao *pagamento ilegal de diárias de viagem* no exercício de 2007, **não resta comprovadamente subsumida – pelos elementos materiais carreados aos autos – em conduta ilícita dolosa** que se amolde à Lei federal nº 8.429/92.

53. Tais fatos imputados como geradores do dano são referentes ao período de janeiro a agosto de 2007, enquanto a Portaria nº 197 da Diretoria de Auditoria Externa – que determinou a realização da inspeção e interrompeu a prescrição (art. 110-c, inciso I, da Lei Complementar estadual nº 102/2008) – data de 17/09/2007, à fl. 02.

54. Desse modo, **considerando que o Acórdão foi prolatado apenas em 21/02/2017, houve o transcurso de mais de 09 (nove) anos, em prescrição intercorrente.**

Com efeito, **a correção do falecido edil é verificável também por outros elementos dos autos**, pois nos idos de 2007, conquanto errôneo, era absolutamente comum o pagamento de despesas a título de verba indenizatória, conforme precedentes de inconstitucionalidade que começaram a surgir em meados de 2010¹¹, sendo certo que referido tipo de pagamento e não ocorreu em seu mandato, como bem certificado pela unidade técnica:

3.2 – Despesas a título de Verba Indenizatória

Não houve pagamento de despesas a título de verba indenizatória no exercício de 2007.

(fl. 7 dos autos)

¹¹INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 3.231/2005 DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO - DIFERENÇA ENTRE VERBA REMUNERATÓRIA E VERBA INDENIZATÓRIA - EXERCÍCIO PARLAMENTAR - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA EM PARTE. (TJMG - Arg Inconstitucionalidade 1.0647.06.060805-4/004, Relator: Des.Brandão Teixeira, CORTE SUPERIOR, julgamento em 24/02/2010, publicação da súmula em 21/05/2010)

E apenas para que não se perca de vista a importância da segurança jurídica a estabilizar as relações, **de há muito, bem anteriormente à referida decisão tomada pelo STF, essa Corte de Contas Mineira decide pela prescritibilidade quando ultrapassado longo decurso dos fatos apurados, até mesmo em caso típico de ordenação de despesas, como de convênio - Processo nº 101.215** – em que o saudoso Conselheiro Simão Pedro Toledo também aplicou o instituto da prescrição nos seguintes termos, em síntese:

“O tempo decorrido desde a autuação dos processos nesta Corte até a presente data, sem nenhuma citação ou intimação ao jurisdicionado, **dificulta a obtenção de documentação comprobatória por parte do responsável, inviabilizando a comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos. Em consequência e ao fundamento da segurança jurídica, não seria possível a condenação de qualquer gestor por omissão ou emissão de outro juízo sobre estes atos após mais de uma década da ocorrência dos fatos.**

Diante de todo o exposto e considerando a ausência de análise técnica preliminar e de citação válida ou a prática de outro ato interruptivo da prescrição e, ainda, **a constatação de que os atos de gestão em exame foram praticados há mais de 10 (dez) anos, voto pela aplicação do instituto da prescrição** e consequente extinção dos processos, com resolução de mérito, ao fundamento do disposto no § 7º, artigo 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais e no inciso IV, artigo 269 do CPC” (Destacou-se)

Finalmente, apenas para que se tenha a **dimensão do enorme lapso temporal havido no presente caso a ensejar o reconhecimento da prescrição**, denota-se que também passados mais de 10 anos dos fatos, portanto, em prazo superior a aqueles estabelecidos nas principais legislações que tratam dos prazos de prescrição aplicáveis à Administração Pública:

Decreto 20.910/1932¹² (Regula a prescrição quinquenal)

Lei nº 4.717/1965¹³ (Regula a Ação Popular)

¹² Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, **prescrevem em cinco anos** contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

¹³ Art. 21. A ação prevista nesta lei **prescreve em 5 (cinco) anos**.

Lei nº 5.172/1966¹⁴ (*Código Tributário Nacional*)

Lei nº 8.429/1992¹⁵ (*Lei Geral de Improbidade Administrativa*)

Lei nº 9.494/1997¹⁶ (*Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública*)

Lei nº 9.784/1999¹⁷ (*Regula o processo administrativo Federal*)

Lei nº 9.873/1999¹⁸ (*Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta*)

Lei nº 12.846/2013¹⁹ (*Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública*)

Considerando portanto que os alegados danos **não decorrem de conduta dolosa** e datam de janeiro a agosto de 2007, enquanto a Portaria nº 197 de Auditoria Externa – que determinou a inspeção e interrompeu a prescrição (art. 110-c, inciso I, da LC nº 102/2008) – data de 17/9/2007, houve o transcurso de mais de 10 anos, devendo ser reconhecida a prescrição no caso.

¹⁴ Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário **prescreve em cinco anos**, contados da data da sua constituição definitiva.

¹⁵ Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:
I - **até cinco anos** após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;
II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.
III - **até cinco anos** da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

¹⁶ Art. 1º-C. **Prescreverá em cinco anos** o direito de obter indenização dos danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

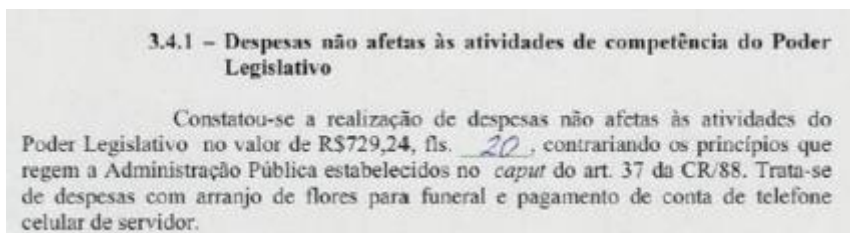
¹⁷ Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários **decai em cinco anos**, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

¹⁸ Art. 1º **Prescreve em cinco anos** a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.
Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, **prescreve em 5 (cinco) anos** a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

¹⁹ Art. 25. Prescrevem **em 5 (cinco) anos** as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

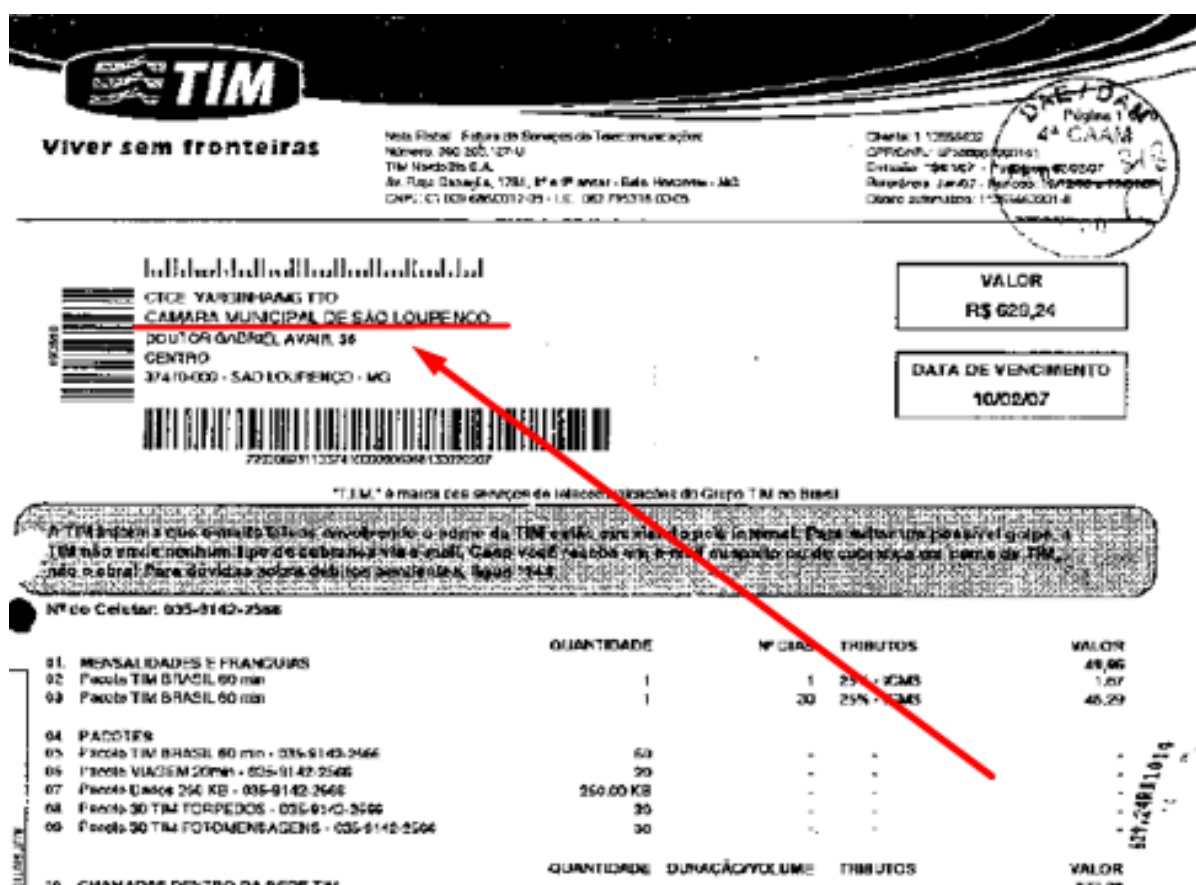
2) DESPESAS NÃO AFETAS AO LEGISLATIVO – INCORREÇÃO PARCIAL DA ANÁLISE – FINALIDADE PÚBLICA DEMONSTRADA

Denota-se ainda do apontamento da doughta unidade técnica, o alegado pagamento de despesas não afetadas à Câmara, no valor de R\$729,24. Cite-se:



(Fl. 8 dos autos)

Entretanto, tal apontamento não procede, uma vez que em relação ao aludido pagamento de telefone, trata-se de despesa pública da Câmara, consoante se nota na própria fatura da referida linha telefônica, de titularidade da Edilidade:



(Fl. 318 dos autos)

Com a devida vênia, o fato de ter constado na nota de empenho simples referência ao servidor Daniel Gicovate é meramente formal, por ser a linha de celular utilizada pelo referido servidor à época, responsável por diversos assuntos administrativos da Câmara.

Com efeito, referido servidor detinha diversas funções administrativas, inclusive habitualmente viajava e capacitava-se para o desempenho de seu mister, conforme comprovam Relatórios de Viagens constante nos autos (fls. 68 e 80), inclusive acompanhando o Presidente.

Destarte, têm-se por superado aludida incorreção, pois, como exposto, tratar-se de linha telefônica de responsabilidade da Câmara para finalidade institucional.

Quanto a outra despesa reputada por irregular, atinente ao custeio de arranjo de flores para funeral no valor de R\$100,00 (fls. 315 e 316), consta a justificativa na nota de empenho de se tratar de despesas relativas ao falecimento de genitora de ex-vereador, sendo certo que na [Consulta nº 840101](#), o TCEMG reconheceu a possibilidade de aquisição de coroa de flores a fim de prestar homenagem póstuma a autoridade, cidadão honorário ou pessoa de notabilidade no município, o que foi reconhecido pelos vereadores à época dos fatos.

Além disso, é certo que pelo montante de tal valor, seria inclusive desnecessária a instauração Tomada de Contas, inexistindo também o dolo na hipótese.

IMPOSSIBILIDADE DE AFERIR DOLO EM SEDE DE TOMADA DE CONTAS – TEMA 899 DO STF

Como demonstrado no tópico precedente, mesmo que se analise de forma minudente o ato do então Presidente da Câmara à época, já falecido, não há que se falar em dolo na espécie, **descabendo a responsabilização pessoal do gestor por atos praticados por terceiros** e, no caso dos seus sucessores, o que também se dá à luz do disposto no artigo 28 da LINDB - Decreto-lei nº 4.657/1942.²⁰

Entretanto, caso essa Douta Corte entenda por necessário avançar no tema atinente à caracterização de culpa ou dolo na conduta, conquanto seja incontroversa a relevante função de realizar o controle externo da legalidade das despesas, **a análise subjetiva do ato administrativo, à luz da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/1992) não pode ser aferida em sede de processo administrativo, como é o caso.**

²⁰ Art. 28. O agente público **responderá pessoalmente** por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de **dolo ou erro grosseiro**. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)

Com efeito, a decisão do Supremo (Tema 899) foi específica quanto a impossibilidade do Tribunal de Contas aferir dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, porquanto somente o Poder Judiciário, enquanto titular da jurisdição, processar e julgar o enquadramento dos ilícitos previstos na Lei nº 8.429/1992.

Nesse sentido, **“no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário[...]”**

Consignou-se o entendimento de que **“a Corte de Contas, em momento algum, analisa a existência ou não de ato doloso de improbidade administrativa”**; de modo que, inexistindo decisão judicial pela existência de ato ilícito doloso, não há que se falar em tal enquadramento, mormente porque ausente a efetivação do contraditório e ampla defesa judicial no âmbito do Tribunal de Contas, **“não é possível ao imputado defender-se no sentido da ausência de elemento subjetivo”**.

Não se ignora o entendimento do TCU prolatado no âmbito do Acórdão 1282/2019, no sentido de a prescritibilidade se aplicaria **“tão somente à fase judicial de cobrança do título executivo extrajudicial exarado com a decisão da corte de contas”**, não atingindo as demandas em tramitação no órgão de controle.

Ocorre que além de tal entendimento ter sido fixado anteriormente (2019) à fixação do Tema 899 (2020), é certo que a definição dos atos de improbidade administrativa perpassa por uma análise dos elementos trazidos pela Lei 8.429/92, especialmente em razão das gravosas sanções capituladas, **o que só pode ser realizado em processo judicial**.

Com efeito, o procedimento administrativo de controle de contas não pode ser confundido com o processo judicial, pois não é dotado das garantias fundamentais imprescindíveis à constitucional aferição da improbidade, consoante excertos do julgado:

“Em face de sua própria natureza, esses exames e análises das contas não observam as mesmas garantias do devido processo judicial, além de não preverem e não permitirem o contraditório e ampla defesa efetivos, anteriormente à formação do título executivo. (...)”

(...) o TCU não perquire nem culpa, nem dolo decorrentes de ato de improbidade administrativa, mas, simplesmente realiza o julgamento das

contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento. **Ainda que franqueada a oportunidade de manifestação da outra parte, trata-se de atividade eminentemente administrativa, sem as garantias do devido processo legal.**

No procedimento instaurado pelo TCU, não se imputa a existência de ato de improbidade, nem tampouco se abre a possibilidade do fiscalizado defender-se, com todas as garantias do devido processo judicial, no sentido de eximir-se de dolo ou mesmo culpa.(...) não se apurou, mediante o devido processo legal com a presença de contraditório e ampla defesa a existência de ato doloso de improbidade administrativa.

(...) Em face da segurança jurídica, portanto, nosso ordenamento jurídico afasta a imprescritibilidade das ações civis patrimoniais, **quanto mais, na presente hipótese onde o título executivo foi formado perante a Corte de Contas, sem a realização do devido processo legal perante órgão do Poder Judiciário.** (Destacou-se)

Não por outra razão, em analogia ao art. 41, do CPP²¹, a inicial da ação civil por improbidade administrativa deve descrever a conduta (culposa ou dolosa) praticada pelo agente com todas as circunstâncias, de forma que haja substrato mínimo, tanto para prosseguimento da demanda, inclusive para apresentação de defesa.

No presente caso, como cediço, não se está diante de exordial de ação judicial em que resta descrita conduta pessoal, sequer culposa, muito menos dolosa, sendo apenas apontado pela douta unidade técnica a irregularidade quanto a observância de todos os requisitos resolução da época, não sendo apontando qualquer indício de má-fé do então gestor.

DOS PEDIDOS

Isto posto, requer o acolhimento das presentes razões de defesa, bem como dos apontamentos do parecer do douto procurador de contas (peça 21), pugnando pelo:

²¹ **Art. 41. A denúncia ou queixa conterá a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas.**

- a) descabimento de imputação de dano ao erário em processo de inspeção ordinária, posto que tal apuração é cabível apenas em sede de Tomada de Contas Especial ou em ação própria;
- b) reconhecimento da prescrição no caso, tendo em vista: **i)** o longo decurso, de mais de década quanto aos fatos, inspecionados pela Corte em 2007, sendo certo o comprometimento da ampla defesa inclusive por se tratar de **gestor já falecido**; e o fato de **2)** inexistir ato doloso, devendo ser observada a decisão proferida no RE n. 636886 pelo STF em junho de 2020, em sede de Repercussão Geral, em atendimento ao disposto no artigo 927, III do CPC.²²
- c) Acaso ultrapassada a preliminar, quanto ao **MÉRITO**, seja reconhecida a inexistência de dolo nas condutas do Presidente da Câmara à época apontadas nestes autos, à luz do artigo 28 da LINDB, Decreto-lei nº 4.657/1942²³, descabendo a imputação de responsabilidade pessoal de ressarcimento ao erário por valores recebidos por terceiros e cuja responsabilidade comprobatória lhes cabia, consoante artigo 6º da Resolução da Câmara nº256/2001, fls. 58/62.

Por derradeiro, requer que todas as publicações sejam realizadas em nome da subscritora, sob pena de nulidade.

Nesses termos, pede deferimento.

Belo Horizonte, 14 de junho de 2021


AMANDA MATTOS CARVALHO ALMEIDA
OAB/MG 127.391

²² **Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:**

[...]

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

²³ **Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)**