



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marclio Barenco Corrêa de Mello

Processo nº: 1.084.366
Natureza: Tomada de Contas Especial
Relator: Conselheiro Substituto Licurgo Mourão
Tomador: Câmara Municipal de Campina Verde
Responsável: José Humberto de Souza, ex-Assessor Contábil da Câmara Municipal de Campina Verde - 2009/2017.

P A R E C E R

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

I. RELATÓRIO

1. Versam os presentes autos sobre **Tomada de Contas Especial** instaurada pela Câmara Municipal de Campina Verde, objetivando apurar possíveis desvios de valores provenientes da retenção na folha de pagamento dos servidores e vereadores da citada municipalidade, referentes ao Imposto de Renda Retido na Fonte¹, correspondente aos períodos de 2009 a 2017 (peça nº 11/ SGAP).
2. O processo foi autuado nessa Corte em 25/11/2019, conforme Despacho do Conselheiro-Presidente (peça nº 15, fl.103/SGAP).
3. Após regular distribuição, o Conselheiro-Relator determinou o envio dos autos à 4ª Coordenadoria de Fiscalização do Município (peça nº 03 do SGAP), que em relatório preliminar, verificou a ausência de documentos referentes ao período de 2009 a 2011, sinalizando pela realização de diligência, para obtenção dos documentos necessários à correta instrução do feito (peça nº 05/SGAP).
4. O Conselheiro-Relator determinou a intimação do Sr. Alan Borges de Oliveira, então presidente da Câmara Municipal de Campina Verde, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentasse a documentação necessária à complementação da instrução processual (peça nº 06/SGAP).
5. Em resposta, foi apresentada a documentação anexada às peças nº 17/33 do SGAP, momento em que o Presidente da Câmara de Campina Verde à época, Sr. Alan Borges de Oliveira, apresentou justificativas para o **cumprimento parcial da diligência** e requereu a dilação de prazo para o envio do restante dos documentos requisitados. Remeteu, posteriormente, os arquivos acostados às peças nºs 36/40 e 46/58 e manifestação acostada à peça nº 61 do SGAP.

¹ “[...] não recolhimento aos cofres públicos municipais, conforme prevê o art. 158 da CR/88, no seu inciso I, que pertencem aos Municípios o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos[...]”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marclio Barenco Corrêa de Mello

6. Em seguida os autos retornaram à Unidade Técnica, que elaborou o estudo de peça nº 63 do SGAP, apontando o que segue, em síntese:

Analisando-se os documentos carreados aos autos, verifica-se que razão assiste à Comissão de Tomada de Contas Especial da Câmara Municipal de Campina Verde, porquanto restou comprovada a efetiva prática de ato ilegal, de que resultou dano ao erário, nos termos do art. 2º, inciso III, da Instrução Normativa TCEMG nº 03/2013, a justificar, portanto, a tomada de providências no intuito de se ressarcir-lo.

7. Ainda em seu relatório conclusivo, peça nº 63/SGAP, o Órgão Técnico propôs a citação do responsável para apresentação de defesa ou recolhimento do valor atualizado do montante devido aos cofres públicos.

8. Em atendimento ao Despacho do Conselheiro-Relator, peça nº 65/SGAP, houve a citação do Sr. **José Humberto de Souza**, ex-Assessor Contábil da Câmara de Campina Verde, no período de 2009/2017, conforme Ofício nº 4655, peça nº 66/SGAP, porém sem manifestação do mesmo, conforme certidão disposta na peça de nº 69/SGAP.

9. Após, os autos vieram a este Órgão Ministerial para apreciação.

10. Assim é o relatório fático no essencial, passando-se à fundamentação.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 PRELIMINAR

II.1.1. Da inobservância da ampla defesa e do contraditório

11. Antes de adentrarmos no mérito, este Órgão Ministerial suscita preliminar de **nulidade absoluta** do presente feito, em razão da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, uma vez que não foram observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, nos termos do artigo 5º, inciso LV, da CR/88, c/c artigo 172, §1º do RITCMG, em relação ao Sr. **José Humberto de Souza**, **uma vez que não foi citado de forma válida e eficaz, não se manifestando nos autos.**

12. Considerando que o Aviso de Recebimento juntado aos autos **foi subscrito por terceiro** (peça nº 67/SGAP), não foram assegurados a plenitude de defesa e o exercício do contraditório, em se presumir que a cientificação de terceiro teria o condão de atestar a ciência do destinatário.

13. Com efeito, prescreve o Regimento Interno desse Tribunal que o responsável ou interessado poderá oferecer defesa **a partir da formalização da citação.**

14. Veja-se:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marclio Barenco Corrêa de Mello

Regimento Interno TCMG

Art. 151. Determinada a abertura do contraditório ou a realização de diligência, **o processo será remetido à unidade competente para que formalize a citação** ou intimação e o controle de prazo.

§ 1º O prazo **para apresentação de defesa** será de 30 (trinta) dias improrrogáveis.

§ 2º As diligências determinadas pelo Tribunal deverão ser cumpridas no prazo de 15 (quinze) dias, se outro não for fixado pelo Relator.

[...]

Art. 166. **A integração dos responsáveis e interessados no processo**, bem como a comunicação dos atos e decisões do Tribunal, **serão feitas mediante:**

I - **citação, pela qual o Tribunal dará ciência ao responsável de processo contra ele instaurado, chamando-o para se defender;**

[...]

Art. 183. **Aos responsáveis e aos interessados nos processos de competência do Tribunal serão assegurados a ampla defesa e o contraditório** da seguinte forma:

I - vista e cópia dos autos;

II - apresentação de documentos, justificativas e alegações escritas;

III - sustentação oral, perante o Tribunal Pleno e as Câmaras;

IV - obtenção de certidões e informações;

V - conhecimento das decisões do Tribunal;

VI - interposição de recursos.

Parágrafo único. A ampla defesa e o contraditório poderão ser exercidos pela parte ou por procurador legalmente constituído nos autos.

[...]

Art. 187. Na etapa de instrução, **cabe a apresentação de alegações de defesa** ou justificativas no prazo determinado **quando da citação** ou intimação do responsável, salvo na hipótese de fato novo superveniente que afete questão processual ou o mérito do processo, ou se comprovar, dentro daquele prazo, a ocorrência de justa causa, mediante autorização do Relator.

§ 1º Considera-se justa causa o evento imprevisto, alheio à vontade da parte, e que a impediu de praticar o ato por si ou por mandatário.

§ 2º O Relator não conhecerá de alegações de defesa ou justificativas adicionais que contrariem o disposto neste artigo.

[...]

Art. 249. Os procedimentos de fiscalização do Tribunal serão convertidos em tomada de contas especial pelo Relator ou pelo Órgão Colegiado competente, caso já esteja devidamente quantificado o dano e identificado o responsável, procedendo-se à sua citação para que apresente defesa ou recolha a quantia devida pelo seu valor atualizado.

(Grifos nossos)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marclio Barenco Corrêa de Mello

15. Como se verifica dos dispositivos acima transcritos, a citação no âmbito desse Tribunal estabelece o momento processual adequado para que o responsável apresente sua defesa escrita.

16. Por oportuno, este Órgão Ministerial ressalta que são assegurados a plenitude de defesa e o exercício do contraditório nos processos de competência das Cortes de Contas, nos termos do art. 5º, inciso LV, da CR/88, garantindo-se aos interessados a oportunidade de apresentarem justificativas, de estarem presentes a todos os atos processuais e de interpor os recursos cabíveis nos prazos fixados em lei.

17. Os processos que tramitam no Tribunal de Contas devem observar os pressupostos do devido processo legal, dentre os quais está o direito ao contraditório, consagrado no art. 5º, inciso LV, da CR/88 a saber: “*aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*”.

18. A transformação de um procedimento em processo advém exatamente da oportunização do exercício do contraditório. Conclui-se, assim, que o contraditório se relaciona diretamente à essência da legitimidade ou não de uma decisão, já que a participação daqueles a quem se destinam os efeitos do provimento tem o condão de legitimar o trâmite processual.

19. O contraditório garante a “*participação, em simétrica paridade, das partes, daqueles a quem se destinam os efeitos da sentença, daqueles que são os interessados*”. (GONÇALVES, Aroldo Plínio. Técnica Processual e Teoria do Processo, ISBN: 85-321-0071-6. Rio de Janeiro: Editora Aide, 1992. p. 122). (Grifos nossos)

20. Logo, observar o princípio do contraditório significa dizer que ninguém pode ser acusado sem ser ouvido e que a todas as partes devem ser asseguradas as mesmas prerrogativas no decorrer do processo.

21. O doutrinador Vicente Greco Filho² defende:

A citação é a primeira e fundamental garantia de um processo livre e democrático, porque por seu intermédio se leva ao réu o conhecimento da demanda e o que pretende o autor. Sem a citação não se completa o actum trium personarum, a relação jurídica processual, não podendo de um simulacro de processo se extrair qualquer efeito. Aliás, Liebman considerou o processo sem citação “como de nenhum efeito, um ato juridicamente inexistente.”
(Grifos nossos)

22. No caso em apreço, o ex-Assessor Contábil da Câmara de Vereadores de Campina Verde, não foi citado, apesar das irregularidades apontadas, **não tendo sido atingido o objetivo de oferecer ao imputado o direito à ampla defesa e ao contraditório.**

² GRECO FILHO, Vicente. Direito Processual Civil Brasileiro, vol. 02 – Atos Processuais e Recursos e Processos nos Tribunais. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 31.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marclio Barenco Corrêa de Mello

23. O art. 172, §1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, dispõe que a ausência de citação é considerada nulidade absoluta, senão vejamos:

Art. 172. O Tribunal ou o Relator, observada a respectiva competência, declarará a nulidade, de ofício, se absoluta, ou por provação da parte ou do Ministério Público junto ao Tribunal, em qualquer caso.

§1º São absolutas, dentre outras hipóteses, as nulidades correspondentes à ausência de citação para o exercício do contraditório e da ampla defesa, à inobservância das causas de impedimento previstas neste Regimento e à ausência de fundamentação das decisões de que possa resultar prejuízo às partes e ao erário. [...]

(Grifos nossos)

24. Assim, impõe-se a extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do artigo 176, inciso III, do RITCMG, devendo ser o feito arquivado, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido.

II.2 Do dano ao erário pela prática de ato doloso de improbidade administrativa

25. A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) versa sobre três tipos de condutas ímprobas: os atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), os atos que causam prejuízo ao erário (art. 10), e os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

26. Conforme expõe Ferreira: *“a lei tem um escopo bastante amplo, sujeitando à punição por improbidade administrativa quaisquer agentes públicos, bem como os agentes privados eventualmente beneficiados pelas condutas ali tipificadas”*. (FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da administração pública. Revista Direito GV, v. 15, n. 3, [s.p.], 2019. FapUNIFESP).

27. Para o Superior Tribunal de Justiça (STJ)³, o **dolo** que se exige para a configuração de improbidade administrativa é a **mera vontade consciente de aderir à conduta**, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica; ainda, também, a simples **anuência aos resultados contrários ao Direito**, quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada levaria à conduta danosa, sendo despreciando perquirir a finalidade da conduta.

³Nesta linha, os Acórdãos prolatados nos seguintes autos: (i) AgRg no REsp 1.539.929/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 02/08/2016; (ii) REsp 1.528.102/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 12/05/2017; (iii) AgInt no AREsp 1.209.815/MT, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 08/06/2018; (iv) REsp 1.352.535/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 25/04/2018; (v) AgInt no REsp 1.807.459/SP, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 06/09/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marclio Barenco Corrêa de Mello

28. A jurisprudência do STJ consolidou a tese de que é indispensável a existência de dolo nas condutas descritas nos arts. 9º e 11 e, ao menos, de culpa nas hipóteses do art. 10, nas quais o dano ao erário precisa ser comprovado.
29. Quis dizer o Superior Tribunal de Justiça, bastar o **dolo eventual** para a configuração de improbidade administrativa.
30. Quanto ao dolo eventual, Rogério Sanches Cunha explica:

[O] **agente também prevê pluralidade de resultados**, dirigindo sua conduta para realizar um determinado evento, mas **assumindo o risco** de provocar outro (ex: quero ferir, mas aceito matar). O agente não quer o resultado mais grave, mas assume o risco de produzi-lo. O dolo eventual só é possível em razão da consagração da teoria do consentimento. **Para a constatação prática do dolo eventual, Reinhart Frank formulou a teoria positiva do conhecimento, sintetizada na seguinte expressão: “seja como for, dê no que der, em qualquer caso não deixo de agir”**. Quando o agente assim se posiciona, revela indiferença em relação ao resultado possível, razão pela qual é responsabilizado por dolo. O **dolo eventual** é aplicável a todos os crimes compatíveis com a assunção do **risco de causar o resultado criminoso**, ou seja, aqueles em que o tipo penal não imponha o dolo direto, [...] em que deve o agente ter certeza da origem criminosa da coisa. (CUNHA, Rogério Sanches. Manual de Direito Penal: parte geral. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 195-196).

(Grifos nossos)

31. Nesta linha, impõe repisar o art. 10 da Lei federal nº 8.429/92, que conceitua como improbidade administrativa por lesão ao erário, qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres. Segundo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, para esta verificação, não se exige o dolo específico: basta a demonstração de dolo genérico, ou seja, a simples vontade consciente de aderir à conduta, entendimento esse em consonância com farta jurisprudência⁴.

32. No caso *sub examine*, verifica-se que a conduta do agente responsável resta comprovadamente subsumida – pelos elementos materiais constantes dos autos – em conduta ilícita dolosa que se amolde à Lei federal nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa). Veja-se:

⁴Nesta linha, os Acórdãos prolatados nos seguintes autos: (i) AgRg no AREsp 8.937/MG, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 02/02/2012; (ii) REsp 1.408.999/PR, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 23/10/2013; (iii) AgInt no REsp 1.590.530/PB, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 06/03/2017; (iv) REsp 1.660.398/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/06/2017; (v) AgInt no REsp 1.774.729/MG, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 13/12/2019; (vi) AgInt no REsp 1372252/MG, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 26/03/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marclio Barenco Corrêa de Mello

Lei federal nº 8.429/1992

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:

[...]

VI - **realizar operação financeira sem observância das normas legais** e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

[...]

X - **agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda**, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - **praticar ato visando fim proibido em lei** ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

(Grifos nossos)

II.3 Do ressarcimento ao erário

33. No presente caso, a instauração da **Tomada de Contas Especial** baseou-se nas irregularidades verificadas em Auditoria Interna, realizada na Câmara Municipal de Campina Verde, sendo detectado no período de 2009 a 2017 o não recolhimento aos cofres públicos municipais do IRRF dos servidores e vereadores, sendo os referidos recursos desviados para a conta pessoal do Sr. **José Humberto de Souza**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marclio Barenco Corrêa de Mello

34. A Unidade Técnica, em reexame dos documentos acostados aos autos (peça nº 63 do SGAP), constatou a existência de dano ao erário⁵ no valor histórico de R\$762.414,41.

35. Veja-se:

IRREGULARIDADE	DANO R\$ (valor histórico)	PERÍODO	RESPONSÁVEL
Desvio de valores para conta bancária pessoal, correspondentes ao somatório do Imposto de Renda Retido na Fonte, dos servidores/Vereadores da Câmara Municipal de Campina Verde não declarado pelo Contador responsável.	762.414,41	2009 à 2017	José Humberto de Souza

36. Imperioso explicitar que o desvio de valores, contribuiu para o dano ao erário em epígrafe, visto que este pressupõe a observância de diversas, na busca da realização do interesse público.

37. Assim, o ex-Assessor Contábil da Câmara de Vereadores de Campina Verde, atuou com intenção de causar dano ao erário, devendo ser responsabilizado pelo prejuízo para o qual concorreu com sua conduta indevida.

38. Diante da irregularidade exposta, corroborando o entendimento apresentado pela 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios/TCEMG, restando comprovada a existência de dano ao erário, deve este ser integralmente ressarcido aos cofres públicos estaduais, com as devidas atualizações.

III. CONCLUSÃO

39. *Ex positis*, o Ministério Público de Contas **OPINA** nos presentes autos da **TOMADA DE CONTAS ESPECIAL**, as medidas abaixo que ora se impõem, a serem determinadas por esse ilustre Conselheiro-Relator, como seguem:

⁵ “Analisando-se os documentos carreados aos autos, verifica-se que razão assiste à Comissão de Tomada de Contas Especial da Câmara Municipal de Campina Verde, porquanto restou comprovada a efetiva prática de ato ilegal, de que resultou dano ao erário, nos termos do art. 2º, inciso III, da Instrução Normativa TCEMG nº 03/2013, a justificar, portanto, a tomada de providências no intuito de se ressarcir-lo”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marclio Barenco Corrêa de Mello

- a) Quanto à **QUESTÃO PRELIMINAR** suscitadas nos autos:
- 1) Seja **ACOLHIDA A PRELIMINAR DE ORDEM PÚBLICA** suscitada pelo Ministério Público de Contas, quanto à ausência de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, em relação ao Sr. **José Humberto de Souza**, vez que não foram observados os pressupostos do devido processo legal, dentre os quais está o direito ao contraditório, consagrado no art. 5º, inciso LV, da CR/88, devendo o presente feito ser extinto sem julgamento do mérito e determinado o seu **ARQUIVAMENTO**, nos termos do art. 485, inciso IV, do Código de Processo Civil, c/com art. 176, inciso III, da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).
- b) *Ad argumentandum tantum*, acaso ultrapassada a Preliminar anteposta, diante da aplicação do princípio da eventualidade, que seja(m):
- 2) Decretada a **REVELIA do Sr. José Humberto de Souza**, com arrimo no art. 79 da Lei Complementar estadual nº 102/2008, para que se produzam seus efeitos legais;
 - 3) **JULGADAS IRREGULARES** as contas nº 001/2018 instaurada pela Câmara Municipal de Campina Verde, em relação aos atos praticados pelo Sr. José Humberto de Souza, ex-Assessor Contábil da casa legislativa, nos termos do disposto no art. 48, inciso III, alíneas “b” a “e” da Lei Complementar estadual nº 102/2008 c/ com o art. 250, inciso III, alíneas “b” a “e”, da Resolução TCEMG nº 12/2008, em virtude de desvio de valores para conta bancária pessoal, correspondentes ao somatório do Imposto de Renda Retido na Fonte, dos servidores/vereadores do Poder Legislativo;
 - 4) Que seja determinado o **RESSARCIMENTO** aos cofres públicos estaduais da quantia de R\$ **762.414,41** (valor a ser atualizado) a título de **DANO AO ERÁRIO**, pelo Sr. **José Humberto de Souza**, ex-Assessor Contábil da Câmara Municipal de Vereadores de Campina Verde, 2009/2017, em razão da irregularidade disposta na planilha, item “II.3”, “35”, deste parecer, nos termos dos arts. 48, III, b) a e) e 51 c/com o art. 94, ambos da Lei Complementar estadual nº 102/2008 e 250, III, b) a e) da Resolução 102/2008 (RITCEMG).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

5) Por fim, que seja aplicada **SANÇÃO PECUNIÁRIA DE MULTA**, ao **Sr. José Humberto de Souza**, ex-Assessor Contábil da Câmara Municipal de Vereadores de Campina Verde, em razão das irregularidades constatadas, com fulcro no disposto no art. 83, I, c/com o art. 85, II, todos da Lei Complementar estadual nº102/2008.

40. É o **PARECER** ministerial.

Belo Horizonte, 05 de agosto de 2021.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente)