



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo: 1053915
Natureza: Tomada de Contas Especial
Jurisdicionado: Câmara Municipal de Monte Belo
Data da autuação: 25/09/2018
Relator: Conselheiro Substituto Hamilton Coelho

I – RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial nº 01/2017 instaurada pelo Presidente da Câmara Municipal de Monte Belo, por meio da Portaria nº 93, de 05/07/2017, tendo por objetivo a revisão de todos os procedimentos e registros contábeis do período de 01/01/2004 a 31/12/2016.

A Presidência desta Corte determinou a autuação dos documentos como Tomada de Contas Especial e sua distribuição, conforme despacho de página 282 da Peça nº 44.

O Conselheiro Relator encaminhou os autos à Unidade Técnica, para análise técnica inicial, conforme despacho de página 284 da Peça nº 44.

A Unidade Técnica após solicitar diligência para regular instrução do processo, elaborou a análise contida na Peça 50, páginas 182 a 197.

Em seguida, o Conselheiro Relator determinou a citação dos Srs. Jorge Luiz Alves Sequalini, Antônio Marco Tranches, Luiz Carlos de Lima, Ricardo Ribeiro do Prado, Vivian Helena Donizete de Castro e Aloisio Antônio Boneli Almeida, para, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentar defesa e documentos que julgarem pertinentes acerca dos apontamentos contidos nos autos, sob pena de revelia. E não acolheu a citação dos Srs. José Aparecido Alves e Nilson Donizette da Silva (Presidentes da Câmara Municipal de Monte Belo durante os exercícios de 2004, 2007/2010 e 2005/2006, 2011/2012, respectivamente) e dos Srs. Luiz Donizeti da Silva e Gilmar José Ferreira (Secretários da Mesa Diretora da Câmara Municipal durante os exercícios de 2004 e 2007/2012, respectivamente), em virtude da prescrição do poder-dever sancionatório do Tribunal quanto às suas condutas, uma vez que a autuação da Tomada de Contas Especial nesta Corte deu-se em 20/9/18 (página 214 e 215 da Peça

Citados os responsáveis apresentaram defesas, o Sr. Aloísio Antônio Boneli



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Almeida, Sr. Antônio Marco Tranches, Sr. Luiz Carlos de Lima, Sr. Ricardo Ribeiro do Prado e a Sra. Vivian Helena Donizete de Castro, conforme Termo de Juntada de página 117 da Peça 51. O Sr. Jorge Luiz Alves Sequalini não se manifestou, conforme Certidão de página 118 da Peça 51.

Em seguida, os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria para análise das defesas, em cumprimento ao despacho de páginas 214 e 215 da Peça 50.

II – ANÁLISE DAS DEFESAS

A Tomada de Contas Especial teve por pressuposto os fatos descritos no Relatório Final da Comissão de Sindicância que constatou a ocorrência de desvio de recursos público das contas correntes da Câmara Municipal de Monte Belo no período de 2004 a 2016.

IRREGULARIDADES

1) Ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, nos termos do inciso III do art. 47 da Lei Complementar nº 102/2008 (Lei Orgânica do TCEMG)

Responsável: JORGE LUIZ ALVES SEQUALINI, Servidor Público Municipal - Contador

Conduta: Agir para a ocorrência de desvio de recurso público

Valor original do dano: R\$ 516.262,18 Desvio de recursos e R\$169.114,64 pagamento indevido de horas extras.

O responsável apesar de regularmente citado, não apresentou defesa.

Observa-se que o fato apurado nestes autos, também foi objeto de ação criminal, tendo o responsável sido condenado, conforme peças do processo judicial 04310.17.001155-4, inseridas na Peça 23.

Assim, entende-se que comprovado que o responsável praticou a conduta de desviar recurso da Câmara Municipal de Monte Belo, impõe-se seja responsabilizado a ressarcir o erário, pelas quantias desviadas, no valor histórico de R\$685.376,77.

2) Os responsáveis deixaram de fiscalizar as atividades desempenhadas por agentes de plano hierárquico inferior na verificação de sua conduta, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Responsáveis:

ANTÔNIO MARCO TRANCHES, Motorista - Secretário da Mesa Diretora 2013/2014 e Controlador Interno 2006 a 2008 e 2013 a 2016.

LUIZ CARLOS DE LIMA, Fiscal de Urbanismo - Presidente 2013/2014

RICARDO RIBEIRO DO PRADO, Presidente 2015/2016

VIVIAN HELENA DONIZETE DE CASTRO, Agente Legislativo II - Controladora Interna 2006/2016

ALOISIO ANTONIO BONELI ALMEIDA, Vereador - Secretário da Mesa Diretora 2015/2016

DEFESA DA SRA. VIVIAN HELENA DONIZETE DE CASTRO E DO SR. RICARDO RIBEIRO DO PRADO

Os responsáveis apresentaram defesas em peças separadas, mas de idêntico conteúdo, portanto serão analisadas conjuntamente.

DO FUNCIONAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE MONTE BELO

Os defendentes informam que exerceram os seus cargos com lisura e que são pessoas honestas e trabalhadoras, não possuem processo de origem civil, criminal, trabalhista ou administrativo, porque sempre pautaram suas vidas, pelo que é probo, correto, lícito e legal.

A Sra. Vivian argumenta que “não exercia cargo de chefia, assim como a pessoa de Jorge Luiz, nunca foi seu subordinado, muito pelo contrário, quando passou no concurso público e assumiu seu cargo de Agente Legislativo, a pessoa de Jorge Luiz já era funcionário da Câmara e já era quem cuidava de toda a parte contábil e financeira, sendo que sempre recebia relatórios expedidos pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, das mãos da pessoa de Jorge Luiz, para serem arquivados, com informações que todas as cotas das Câmara haviam sido aprovadas sem ressalvas, conforme comprovantes em anexo”.

Os defendentes destacaram que à época que assumiram os respectivos cargos, a Câmara Municipal tinha em seu quadro de funcionários quatro pessoas, sendo que o Sr. Jorge Luiz Alves Sequalini, responsável pelo financeiro/tesoureiro e contador, a Sra. Vivian, uma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

telefonista e uma auxiliar de limpeza e jamais desconfiou de qualquer atitude ilícita por parte do contador/tesoureiro. E que o Sr. Jorge Luiz era tido como um funcionário público exemplar, que contava já com 24 anos de serviço público, nada tendo até aquele momento que o desabonasse.

Argumentam exerceram seus cargos da forma como eram realizados há décadas, e nunca tiveram suspeita de fraude ou desvio, tanto que todas as contas sempre foram aprovadas pelo Tribunal de contas de Minas Gerais e pelos demais vereadores, quando as mesmas eram submetidas ao plenário.

A Sra. Vivian alega que por imposição do próprio TCE/MG, foi criada uma comissão de controle interno, da qual participou e assim como o Sr. Ricardo não possuía formação técnica como contador ou Administração pública, e verificava as Notas de Empenho, conferia os cheques, as notas de despesas, contratos, licitações, etc., e suas dúvidas eram esclarecidas pelo Sr. Jorge Luiz, outras vezes com o Assessor Jurídico, com os outros membros do Conselho Interno, sempre sendo afirmado por todos, que tudo estava dentro da licitude e legalidade.

Como da mesma forma procedia o Secretário, assim como toda a documentação contábil financeira era apresentada aos demais membros do Controle Interno, sendo que NUNCA nenhuma suspeita por parte do Secretário, do Presidente ou dos demais membros do Controle Interno, chegaram até o Presidente a mesma.

Esclarecem que todo o serviço era feito pelo Sr. Jorge Luiz, pois a Câmara não possuía outros funcionários, e que jamais foi cogitada a possibilidade do contador, estar fraudando documentos, notas de empenho, cheques, descontando os cheques que eram para pagamento e se apropriando dos valores e não efetuando os pagamentos devidos, assim como adulterando os valores a serem pagos.

Destacam que eram apresentados os documentos e gastos efetuados no mês, licitações, contratos, notas, cheques e conferidos, ocorre que depois, constatou-se que referidos documentos eram falsos, eram forjados/adulterados pelo contador que após submetê-los a aprovação das pessoas responsáveis, inutilizava os mesmos e se apropriava dos valores. E como somente o Sr. Jorge “possuía a senha das contas bancárias e a chave de acesso aos aplicativos bancários, o mesmo baixava os extratos, procedia a adulteração e apresentava os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

extratos adulterados, comprovando desta forma, um saldo bancário inexistente e após esta apresentação, o mesmo inutilizava os documentos adulterados e como toda documentação contábil e financeira ficava na sala dele, era fácil para o mesmo proceder desta forma”.

Os defendentes alegam que nunca chegou qualquer reclamação de falta de pagamento ou pagamento em atraso, e ainda as contas eram conferidas pelo Presidente e Secretário e também pelo TCEMG. Assim, não dispunham de mecanismos para suspeitar de qualquer irregularidade, vindo a perceber os desvios, quando a conta bancária praticamente zerou e não foram realizados os pagamentos. Questionado o Sr. Jorge passou a dar informações desencontradas e a ficar extremamente nervoso, e como a Sra. Vivian não tinha como obter informações sozinha junto ao Banco Brasil, chamou a pessoa do Presidente e lá se constatou a ausência de saldo nas contas e mesmo assim, para se confirmar os desvios e fraudes perpetradas pelo mesmo, foi necessário a Câmara contratar empresa PLANEJ ASSOCIADOS LTDA e profissionais especializados para tanto, assim como o próprio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, necessitou e ajuda de analista especializado.

Por fim, os defendente entendem que não podem ser responsabilizado pelos desvios e fraudes cometidos pela Pessoa de Jorge Luiz Alves Sequalini, assim como ser imputado a mesma a conduta de deixar de fiscalizar as atividades desempenhas por agente de plano hierárquico inferior, na verificação de sua conduta, quanto as aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, a Sra. Vivian pelo fato de Jorge Luiz não ser seu subordinado e o Sr. Ricardo porque os meios utilizados pelo contador/tesoureiro para induzir e manter todos em erro, foram fraude, adulteração, falsificação, abuso de confiança, ou seja, meios ardis que jamais poderiam ser descobertos se não houvesse acabado o dinheiro.

Análise

Em suma, os defendentes alegam que o Sr. Jorge Luiz era pessoa de confiança, que executava toda a Administração da Câmara, jamais dando pistas do desvio dos recursos da Câmara, até que o saldo bancário zerou. E ainda sustentam que não podem ser responsabilizados.

Em que pese os argumentos apresentados, o fato é que a Câmara Municipal é gerida por recursos públicos, dos quais nenhum cidadão ou Administrador Público tem poder



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

de dispor desses recursos, sem que seja para atender a finalidade pública e sua utilização deve ser vinculada ao interesse público.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Monte Belo, no Capítulo IV trata dos órgãos da Câmara Municipal, na Seção I institui a Mesa Diretora da Câmara Municipal, e na Subseção II estabelece as competências da Mesa Diretora, a saber:

Art. 18. A Mesa Diretora é o órgão condutor de todos os trabalhos legislativos e administrativos da Câmara Municipal.

Art. 19. Compete privativamente à Mesa Diretora:

I - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Constituição da República, Constituição do Estado, Lei Complementar 101 27 de 04 de maio de 2000 e Lei de Diretrizes Orçamentárias;

Na Subseção III são estabelecidas competência específica dos Membros da Mesas Diretora, descreve-se:

Art. 20. O Presidente da Câmara Municipal é a mais alta autoridade da Mesa Diretora, dirigindo esta e o Plenário, em conformidade com as atribuições que lhe confere este Regimento Interno.

Art. 21. Compete ao Presidente da Câmara Municipal:

I - dirigir, executar e disciplinar os trabalhos legislativos e administrativos da Câmara Municipal;

XVI - ordenar as despesas da Câmara Municipal e assinar cheques nominativos, juntamente com o Secretário;

XIX - administrar o pessoal da Câmara Municipal, fazendo lavrar e assinando os atos de nomeação, promoção, reclassificação, exoneração, aposentadoria, concessão de férias e de licença, atribuindo aos servidores do Legislativo, vantagens legalmente autorizadas, determinando a apuração de responsabilidade administrativa, civil e criminal de funcionários faltosos e aplicando-lhes penalidades, julgando os recursos de funcionários e praticando quaisquer outros atos atinentes a essa área de sua gestão;

Observa-se que os defendentes, Sr. RICARDO RIBEIRO DO PRADO, foi Presidente da Câmara no biênio 2015/2016. Portanto, tinha como atribuição ordenar as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

despesas da Câmara Municipal e assinar cheques nominativos, juntamente com o Secretário e no exercício desta atribuição lhe cabia fiscalizar a liquidação das despesas e seu regular processamento. Sobretudo porque lhe incumbia determinar a apuração de responsabilidade administrativa, civil e criminal de funcionários faltosos e aplicando-lhes penalidades, julgando os recursos de funcionários e praticando quaisquer outros atos atinentes a essa área de sua gestão

Importante deixar claro que ao assumir o cargo de Presidente da Câmara Municipal, o vereador passa a ser o gestor do órgão, o Administrador Público, e com isso atrai para si a responsabilidade pela regular utilização dos recursos públicos.

Essa função deve ser exercida pessoalmente pelo gestor com a colaboração dos seus subordinados, devendo fiscalizar todos atos praticados em sua gestão, pois afinal são as contas de sua gestão que serão objeto de prestação de contas. A descentralização de atribuições é legal desde que supervisionadas pelo superior hierárquico.

No caso em apreço, o que o dirigente alega é que deu total autonomia para o servidor, autonomia que deu causa aos desvios e fraudes praticadas Sr. Jorge Luiz, que a míngua de fiscalização durante longo período, praticou atos de desvio de recursos públicos acarretando dano ao erário.

Ora uma vez descentralizada a atividade administrativa pelo gestor da Câmara Municipal, este tem o poder-dever de fiscalizar as atividades do subordinado, condição decorrente do Poder Hierárquico e Disciplinar, com o fim de que se cumpra sua função e resguarde a bem utilização do recurso público, sob sua guarda e gestão.

Em relação à defendente VIVIAN HELENA DONIZETE DE CASTRO, exerceu o cargo de Controladora Interna no período de 2006/2016, mas entende que pelo fato de o Sr. Jorge Luiz não ser seu subordinado, não pode ser responsabilizada.

O art.74 da CF, dispõe que:

“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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

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.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”

O controlador interno tem previsão na Carta Magna e cabe destacar que a pessoa investida no cargo deve comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração. Portanto, o controle que deve ser exercido pelo controlador interno depende de sua atuação, ou seja, deve fiscalizar e verificar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

E nesse sentido, o controle interno ao detectar a concentração de poder ilimitado num único servidor, caberia questionar ou até mesmo redobrar a fiscalização, pois efetivamente essa não é uma prática que deva ser adotada na Administração Pública, pois o ocorrido na Câmara Municipal de Monte Belo é exatamente o desfecho de situação como a verificada no caso dos autos.

Desse modo, o que se verifica é que a ausência de fiscalização por parte do gestor público e do efetivo exercício do controle interno, promoveram ambiente propício para que o ex-servidor Jorge Luiz promovesse a prática de atos fraudulentos que levaram reiterados desvios de recursos públicos.

CERCEAMENTO DE DEFESA

Os defendentes questionam a sua citação, pois na “Ação Criminal 0011554-70.2017.8.13.0430, Ação Civil Pública 0011562-47.2017.8.13.0430, Processo de Sindicância



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

001/2017 e Tomada de Contas Especial 01/2017 da Câmara de Monte Belo-MG, cada um formado por pessoas distintas e diferentes, sendo Promotores de Justiça, Delegados, funcionários Públicos e Auditores contábeis, fiscais e Advogados, todos UNANIMAMENTE, consideraram somente a pessoa de Jorge Luiz Alves Sequalini, como o responsável pelo desvio do dinheiro e o único beneficiário”.

A Sra. Vivian entende que o cargo que exercia na Câmara era de nível inferior ao do Sr. Jorge Luiz e que, portanto, ela quem era subordinada a ele e não o contrário.

Os defendentes questionam os valores desviados no período, ao argumento de que o relatório da Unidade Técnica, informa que “entre os anos 2004 a 2016, foram desviados cerca de 685.000,00, mas foi constatada diferença de aproximadamente R\$ 170.0000,00, da auditoria realizada pela Câmara com a auditoria realizada pelo Tribunal de contas de Minas Gerais”.

Diante dessa divergência, os defendentes argumentam que por serem pessoas simples e humildes, sem nenhuma qualificação específica para o caso, não é possível que possam apurar tais fatos. E que “não se sabe exatamente e não citaram quais foram os pagamentos indevidos, quais foram os cheques adulterados, quais foram as transferências bancárias irregulares ocorridas no período, quais foram as ordens de pagamento adulteradas no sistema contábil, quais cheques não foram contabilizados, quais foram os créditos efetuados por Jorge Luiz em sua conta corrente particular com recursos da Câmara no período de 2015 a 2016, etc”.

Entendem que não é possível se defenderem de fato genérico, ocorrido há décadas, sem descrição pormenorizada dos fatos ilícitos e ilegais pelos quais estão sendo responsabilizados. E questionam qual a participação dos defendentes e se a conduta dos responsáveis foi determinante ou contribuiu para a ocorrência dos desvios e quais os valores desviados.

Para os defendentes o Sr. Jorge Luiz desviou valores durante anos, mais de uma década, não existindo possibilidade dos defendentes realizarem defesa ampla, em face da debilidade da denúncia e dos fatos imputados, que não apresentam a exposição do fato delituoso e as suas circunstâncias, portanto a denúncia é inepta, e viola o devido processo legal e inviabiliza a Direito Constitucional de Ampla Defesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Análise

Cabe registrar que os defendentes foram citados para responderem pela seguinte irregularidade: Os responsáveis deixaram de fiscalizar as atividades desempenhadas por agentes de plano hierárquico inferior na verificação de sua conduta, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.

O fato que deu origem a responsabilidade dos defendentes foi objetivamente descrito, qual seja, o servidor Jorge Luiz, no exercício de suas atribuições, praticou dano ao erário decorrente de desvio de recursos públicos, mediante fraude.

Ora, conforme exposto, o Sr. Ricardo no biênio descrito era o ordenador das despesas da Câmara Municipal, assinava cheques e autorizava pagamentos, e tinha do dever de exercer o controle sobre os atos administrativos praticados pelo contador da Câmara. Já a Sra. Vivian diferentemente do alegado, exerceu o cargo de controladora interna da Câmara e nos termos da Constituição da República tem a atribuição de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão do órgão, no caso a Câmara Municipal.

De fato, o ressarcimento ao erário depende de prova cabal e robusta de que o responsável concorreu para a ocorrência do dano e no caso em análise a Unidade Técnica não estendeu essa responsabilidade aos gestores. Portanto, o valor do dano é irrelevante para imputar responsabilidade pela ausência de fiscalização dos atos administrativos praticado pelos agentes da Administração.

Contudo, em relação ao relatório técnico indicado pelos defendentes, subscrito pela Analista de Controle Externo, Tatiana Melo Vieira Xavier, observa-se que se trata de um requerimento de diligência, para esclarecimentos e não de um relatório técnico conclusivo do qual os responsáveis tiveram vista, e por consequência, não foi a peça que deu origem aos apontamentos ora examinados.

O Relatório Técnico Conclusivo encontra-se na Peça 50, páginas 182 a 212, e especificamente na página 212 encontra-se o demonstrativo do dano, apurado por biênio. Os valores apurados coincidem com o valor apurado no Relatório da Consultoria da Planej, utilizado pela Comissão de Tomada de Contas Especial.

Destaca-se que a divergência dos valores apurados pela Comissão e pela Unidade Técnica, refere-se ao valor de R\$157.186,41, que foi deduzido pela Comissão do valor do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

montante de recursos desviados de R\$685.376,77. Explique-se que esta Unidade Técnica não considerou essa dedução, pois não foi demonstrado que o Sr. Jorge Luiz tenha devolvido essa quantia aos cofres públicos.

Assim, os defendentes tiveram acesso a todas as informações necessárias no momento que foram citados e tiveram acesso a íntegra dos autos, podendo se extrair dos autos todos os questionamentos apresentados na defesa, não havendo que se falar em cerceamento de defesa, devendo a preliminar ser rejeitada.

ILEGITIMIDADE PASSIVA

Os defendentes entendem que não podem integrar a relação processual na condição de Responsável ou interessado, sendo parte ilegítima para figurar no Polo Passivo, uma vez que não teve nenhuma participação e em nada contribuiu diretamente ou indiretamente com as condutas geradoras do dano, as quais foram todas realizadas pelo contador/tesoureiro Jorge Luiz em benefício próprio.

Sustentam que não praticaram nenhuma conduta ilegal, não receberam nenhum valor, não autorizaram pagamento seja ele devido ou não, não, não ordenaram despesas, não assinaram cheques, não faziam pagamentos e a Sra. Vivian entende que era subordinada ao Sr. Jorge Luiz, portanto não tinha o dever de fiscalizar seus atos.

Destacam que o que existe são notas de empenho e cheques fraudados e falsificados pelo Contador. E cheques que eram emitidos para pagamento de despesas da Câmara e ao invés de pagá-las, o mesmo se apoderava dos valores e não efetuava os pagamentos, forjava e falsificava os recibos, apresentava aos Presidentes e secretários e depois inutilizava os mesmos.

Informa que nos processos judiciais contra o Sr. Jorge Luiz Alves Sequalini, p criminal nº 0011554-70.2017.813.0430, houve condenado por peculato a pena de 7 anos 6 meses de reclusão e 18 dias multa, já com trânsito em julgado e a ação civil pública nº 0011562-472017.813.0430, que está em fase de instrução.

Destacam que o Promotor de Justiça, Dr. Marcelo Fernandes dos Santos, instaurou um procedimento Investigatório, feito que tramitou na comarca de Monte Belo MG, sob o nº 0430.17.000001-1 e depois se transformou no processo crime 0011554-70.2017.813.0430, e as pessoas ouvidas declararam que “ O denunciado tinha a função de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

preencher as notas de empenho e os cheques da Câmara de Vereadores. Ele apresentava a documentação aos Presidentes da Casa, no entanto, após a assinatura desta, ele inutilizava a nota de empenho verdadeira e juntava outras falsas aos cheques emitidos nominalmente a ele”.

Análise

A preliminar arguida traz os mesmos argumentos já apresentados e cabe reiterar que a responsabilidade da controladora interna e do Presidente não é pelo desvio de recursos públicos, mas por deixar de fiscalizar a gestão dos recursos públicos, não se trata de irregularidade por ação, mas por omissão.

Esta Corte de Contas tem por atribuição o controle dos atos de gestão dos recursos públicos, e presta auxílio ao Poder Legislativo, que tem a atribuição precípua de fiscalizar os recursos públicos e na gestão interna dos recursos da Câmara, cabe ao Presidente o poder dever de fiscalizar a correta aplicação e a controladoria interna auxilia nessa função.

Os defendentes relatam que todas as fases do processamento da despesa eram praticadas pelo ex-servidor, Sr. Jorge Luiz, essa conduta por si só demonstra que não havia fiscalização e acompanhamento das fases do processamento da despesa, o que de fato favoreceu a livre atuação do servidor.

De fato, a Sra. Vivian ao perceber a ausência de fundos na instituição financeira, providenciou para que fosse investigada a atuação do Sr. Jorge Luiz. Todavia, a atuação do controle interno da Administração deve ser prévia, a fim de evitar a ocorrência de atos como os que geraram o desvio de recursos da Câmara Municipal de Monte Belo.

Assim, entende-se que os defendentes devem compor o polo passivo desta Tomada de Contas Especial, para responderem pela omissão no dever de fiscalizar os atos que envolvam a gestão de recursos públicos.

DA DESPROPORCIONALIDADE

Os defendentes discorrem sobre o processo sancionador no âmbito da Administração Pública, disciplinado pela Lei nº 9.784/1999, dá destaque para inciso VI do art. 2º “Adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

para concluir que qualquer penalidade a ser aplicada requer uma proporcionalidade adequada ao caso.

Os defendentes citam doutrina acerca da matéria, para afirmarem que como não há evidência de má fé, dolo ou culpa comprovada, devendo a Administração Pública ter uma avaliação razoável, para fins de adequação da penalidade a ser imposta em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Informam que no caso em análise foi demonstrada a boa-fé dos defendentes, que nunca praticaram nenhum ato que pudesse colaborar ou auxiliar para que os desvios ocorressem, muito pelo contrário, assim como o histórico profissional e familiar favorecem para que não se cogite de penalizar os responsáveis, devendo existir a ponderação dos princípios aplicáveis ao processo administrativo.

Concluem que não podem ser punidos por atos de tamanha gravidade, pelo simples fato de ter ocupado determinado cargo, ainda mais quando no exercício deste cargo trabalhava em prol da coletividade.

Análise

Os argumentos dos defendentes estão atrelados a uma possível penalidade que seja condizente com os aspectos do caso concreto e a condição pessoal dos responsáveis.

Ora, a aplicação de penalidade e a dosimetria da multa é ato do julgador, conforme o seu convencimento, que ao fixar multa ao responsável considerará, entre outras circunstâncias, a gravidade da falta, o grau de instrução do servidor ou do responsável e sua qualificação funcional, observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, na forma estabelecida no art. 320 do RITCEMG.

DA AUSÊNCIA DE CONDUTA ÍMPROBA

Os defendentes discorreram sobre a Lei de Improbidade Administrativa e a sua finalidade de combater o administrador público que atue com desonestidade.

Citou doutrina de Alexandre de Moraes, Maria Silvia Zanella de Pietro, acerca da definição de atos de improbidade, para concluir que os fatos narrados estão longe de configurar um ato de improbidade, pois carecem de requisitos mínimos previstos na tipificação legal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Os defendentes reiteram que não há sequer indícios de provas de qualquer ato reprovável do Agente denunciado e que a inocência dos responsáveis está demonstrada.

Os defendentes destacam que o princípio da proibição do excesso, visa estabelecer “limite do limite ou proibição de excesso”, aplicável ao caso dos autos que carece de provas robustas capazes de manter os defendentes como responsáveis, logo é inconteste a inocência dos denunciados, devendo culminar na nulidade do processo por manifesta improcedência.

Análise

Os Tribunais de Contas são guardiões das contas públicas e têm inarredável papel no combate à corrupção e à má aplicação dos recursos públicos. Contudo, compete ao Poder Judiciário julgar a irregularidade que tem a marca da improbidade administrativa, de responsabilidade do Agente Público, seja por ação ou omissão, culpa ou dolo.

No caso dos autos, a ausência de fiscalização por parte dos responsáveis, caracterizando assim, a omissão no dever controle, não configura ato passível de ser enquadrado como improbidade administrativa, diferente do ato praticado pelo Sr. Jorge Luiz, que assim foi declarado por decisão judicial.

Ocorre que esta Corte no exercício de sua competência tem o dever de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, assim como aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos administrativos praticados em violação à norma legal.

Nesse sentido, a omissão ao dever de fiscalizar, caracteriza ato violar da norma legal, passível de penalidade por parte desta Corte de Contas, independente da conduta caracterizar ou não improbidade administrativa.

DA PRESCRIÇÃO DO PODER DEVER SANCIONATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS REFEENTE AO EXERCICIO DE 2004 a 2015.

Os defendentes argumentam que foram citados em março de 2020, para se defender de fatos que ocorreram no ano de 2006 e 2016, sendo que para os fatos ocorridos no período compreendido entre 2006 a 2015, o poder dever sancionatório do Tribunal de Contas, encontra-se prescrito. E, em analogia, cita a prescrição quinquenal prevista no art. 1º do Decreto 20.910/32.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Análise

Observa-se que o Conselheiro Relator ao determinar a citação dos responsáveis examinou a prejudicial de mérito, prescrição, e excluiu os fatos que antecedem o período de cinco anos anterior a autuação da Tomada de Contas Especial (29/09/2018).

Portanto, a irregularidade da qual respondem os defendentes limita-se ao período de 29/09/2013 até o exercício de 2016.

DEFESA DOS SRS. ANTÔNIO MARCO TRANCHES, LUIZ CARLOS DE LIMA, RICARDO RIBEIRO DO PRADO E ALOISIO ANTONIO BONELI ALMEIDA

Os responsáveis apresentaram defesas em peças separadas, mas de idêntico conteúdo, portanto serão analisadas conjuntamente.

Preliminar de Prescrição – arguida pelo Sr. Antônio Marco Tranches

O defendente, Sr. Antônio Marco Tranches argumenta que citado, através de AR postal no dia 15 de março de 2020, sendo que, a juntada do referido AR postal se deu no dia 19 de maio de 2020. E que os atos que lhe são imputados quando era Membro da Comissão de Controle Interno na Legislatura de 2006 a 2008, ou quando era Secretário da Mesa Diretora no biênio 2013/2014 estão prescrito, ex vi o art. 182-E do Regimento Interno desse Egrégio Tribunal de Contas.

Análise

A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 prevê expressamente a aplicação do instituto da prescrição na esfera do Tribunal de Contas, *in verbis*:

Art. 76. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido como auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

[...]

§ 7º. O Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, observará os institutos da prescrição e da decadência, nos termos da legislação em vigor. [Grifo nosso].

A Lei Complementar n. 102/2008 (Lei Orgânica deste Tribunal), alterada pela Lei Complementar n. 133/de 2014, assim dispõe:

Art. 110-B. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas fica sujeita a prescrição, conforme fixado para cada situação.

[...]

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

(...)

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

(...)

Art. 110-E. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

Art. 110-F – A contagem do prazo a que se refere o art. 110-E voltará a correr, por inteiro:

I – quando da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, dentre aquelas previstas nos incisos I a VI do art. 110-C;

II – quando da primeira decisão de mérito recorrível.

Observa-se, que a citada legislação previu três hipóteses para a ocorrência da prescrição:

A primeira hipótese trata-se da prescrição inicial ou do fato, disciplinada pelo art. 110-E. A segunda hipótese refere-se à modalidade de prescrição intercorrente, regulamentada pelo art. 110-F, inciso I, o qual estabelece o prazo prescricional de cinco anos contados após a primeira causa interruptiva. Esclareça-se que as causas interruptivas da prescrição estão disciplinadas no art. 110-C. A terceira hipótese versa sobre a prescrição quinquenal da pretensão punitiva contado da prolação da decisão de mérito recorrível (art. 110-F, inciso II).

No caso dos autos, interessa a prescrição inicial ou do fato. A tomada de contas especial tem origem em fatos ocorridos no período de 2004 a 2016 e foi protocolizada nesta Corte em 20/09/2018. Os documentos foram autuados como tomada de contas especial, conforme despacho do Conselheiro Presidente, em 21/09/2018, ou seja, o Sr. Antônio Marco Tranches foi Secretário da Mesa Diretora no biênio 2013/2014, portanto, entre a data da autuação da TCE em 21/09/2018 e o período em que o defendente foi secretário (2013 e 2014), não houve o decurso de prazo superior a cinco anos, logo não há que se fala na prescrição do fato.

Assim, não merece ser acolhida a prejudicial de mérito arguida pelo Sr. Antônio Marco Tranches.

Mérito

Inicialmente, os defendentes expressam sua indignação e repúdio ao enorme desvio de recursos públicos ocorrido na Câmara Municipal de Monte Belo, perpetrados pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

então servidor de carreira, Jorge Luiz Alves Sequalini, que se valendo do seu cargo, e do enorme respeito que gozava na sociedade montebelense, agiu de forma vil e artilosa.

Argumentam, que a “Sra. Vivian Helena Donizete de Castro, servidora da Câmara Municipal de Monte Belo, na época, exercia o cargo de Controladora Interna, e ao perceber atrasos de pagamentos de mudanças de rotina na contabilidade e, após acessar informações da conta corrente e da conta de aplicação da Câmara Municipal, no dia 06 de janeiro de 2017, ano em que se iniciava nova legislatura, tendo em vista as eleições municipais, que ocorrera no ano anterior, comunicou tal fato ao recém empossado Presidente da Câmara, senhor Cláudio Donizete Pereira, em ato contínuo, o servidor Jorge Luiz Alves Sequalini, ao ser chamado na presença de ambos, confessou desviar recursos públicos da Câmara Municipal, pasmem, por aproximadamente 12 anos”.

Informam “que foram abertas sindicância e a presente tomada de contas especial, além do que, no âmbito criminal, na própria comarca de Monte Belo, a Justiça Pública, através do Ministério Público, ofereceu denúncia em relação ao servidor Jorge Luiz, dando-o como incurso nas sanções do art. 312, *caput*, do Código Penal, 138 vezes, sendo, ao final, condenado à pena de 07 (sete) anos e 06 (seis) meses de reclusão e 18 (dezoito) dias-multa, no regime semi-aberto, sentença anexa”.

Da Responsabilidade

Os defendentes de indicam o cargo e o período de exercício, que são responsabilizados por deixar de fiscalizar a conduta do servidor em plano hierárquico inferior na verificação de conduta, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, mas entendem que não é o caso, pois sempre agiram com fiscalização e zelo.

Destacam que o “servidor Jorge, engendrou um esquema, com certa sofisticação, para os parâmetros de uma Câmara de Vereadores de pequeno porte, e poucos servidores públicos, ludibriando várias gestões, agindo de forma artilosa, falseando a realidade, o que, infelizmente, impediu que as diversas gestões da Mesa Diretora identificassem o ardil”.

Os defendentes reconhecem a que o ato de delegação de atividades não afasta a responsabilidade da autoridade delegante de fiscalizar as atividades desempenhadas por agentes de plano hierárquico, porém no caso em questão, “o servidor Jorge Luiz arquitetou uma forma de mascarar a realidade, impedindo que as diversas gestões da Câmara Municipal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

vissem o que, realmente, estava acontecendo, até a explosão da bolha, entre o fim de 2016 e início de 2017”.

Os defendentes entendem que numa estrutura hierarquizada, com competências delimitadas, não se pode imputar ao gestor toda e qualquer irregularidade cometida por seus subordinados, pois há limitação para realizar a fiscalização, diante do número diminuto de servidores e da restrita capacidade técnica no controle interno.

Citam que as Comissões de Sindicância e de Tomada de Contas Especial necessitaram de auxílio de servidores do Executivo municipal e que na realização da Tomada de Contas Especial foi necessário contratar advogado e empresa especializada.

Assim, como a culpa *in vigilando* é ausência, omissão de conferência dos requisitos essenciais do ato administrativo, ou seja, a negligência. Percebe-se que, isso não vem ao caso, pois tratou-se de um ardil feito pelo servidor Jorge Luiz.

Alegam que houve um planejamento pelo servidor para falsear a realidade e que não houve inobservância pelos defendentes dos deveres inerentes à função, assim como não houve conivência com as práticas fraudulentas realizadas pelo servidor Jorge Luiz. E ainda, não possuíam acesso ao sistema denominado AGP, que servia como ferramenta de auxílio à contabilidade, muito menos movimentava a conta corrente ou de investimento da Câmara Municipal.

Os defendentes descrevem os expedientes utilizados pelo Sr. Jorge Luiz para enganar os membros da Mesa Diretora, e que não se pode falar em culpa *in elegendo*, pois o servidor gozava de credibilidade na sociedade montebelense, era servidor público concursado, único com conhecimento técnico contábil, e que tinha passado por diversas administrações da Câmara Municipal, e que usou de seus conhecimentos técnicos para enganar a quem quer que estivesse na Mesa Diretora da Câmara.

Do Ardil

Os defendentes descrevem os meios utilizados pelo ex-servidor Jorge Luiz para ludibriar a mesa diretora:

“I – Dos cheques e Empenhos Fictícios ou Fraudulentos

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

“Aqueles empenhos que consideramos falsos/fictícios estão identificados também na planilha e como, de fato, não foram encontrados nos arquivos físicos da Câmara Municipal, procedemos com a sua impressão no sistema contábil AGP, para constatar a artimanha de quem elaborava. Os empenhos fictícios eram confeccionados e pagos no sistema por cheques nunca compensados ou por cheques referentes ao (sic) outros empenhos reais.

PRESUMIMOS QUE AS DIFERENÇAS GERADAS DO SALDO CONTÁBIL E BANCÁRIO, QUANDO NO BANCÁRIO ERA A MAIOR, ERAM EMBOLSADAS PELO CONTADOR (...).” (fl.07 e 442)

“Observamos que em quantidade considerável de empenhos não foi feito qualquer procedimento licitatório pois nos históricos dos mesmos não havia referência a nenhum contrato, ata, contrato de dispensa, etc. Também encontramos diversos empenhos que estavam desacompanhados de documentos fiscal comprobatório da despesa. Não houve tempo para relacionar as inconsistências devido ao grandioso volume de irregularidades por nós constatadas. Nosso ficou em torno das divergências financeiras. As notas de empenho dos exercícios de 2016 foram encontradas sem qualquer assinatura tanto da autoridade responsável pela ordem de empenhamento das despesas, como do processo de liquidação e pagamento conforme exigido pela Lei 4.320/64, inclusive o arquivamento da documentação de acordo com as instruções normativas pertinentes. Em diversos anos notamos a ausência dessas assinaturas.

(...)

“Na colunas subsequentes (nas mesmas linhas) procedemos com o registro do nome do endossante do cheque (quando identificado), a data do pagamento/compensação do cheque e valor efetivamente pago, registrando na coluna seguinte as eventuais divergências encontradas (tanto do valor do cheque emitido contabilizado em relação ao valor efetivamente compensado (pago), lançando na última coluna o valor da diferença apurada (a maior ou a menor).

Aqueles empenhos que consideramos falsos/fictícios estão identificados também na planilha e como, de fato, não foram encontrados nos arquivos físicos da Câmara Municipal, procedemos com a sua impressão no sistema contábil AGP, para constatar a artimanha de quem elaborava. Os empenhos fictícios eram confeccionados e pagos no sistema por cheques nunca compensados ou por cheques referentes a outros empenhos reais.

Presumimos que as diferenças geradas no saldo contábil e bancário, quando no bancário era a maior, eram embolsadas pelo contador diante da grande quantidade de cheques nominais a ele.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

II – Das Horas Extras

(...)

“De acordo com consultoria levantada pela empresa PLANEJ (fls. 138) do Relatório Parcial: ‘essa consultoria levanto ainda, em fichas financeira de folha de pagamento o valor de Hora Extra, ao Servidor Jorge Luiz Alves Sequalini, em volume expressivo representando muitas vezes valores que chegam a quase o dobro de seu vencimento, NOS DOCUMENTOS ANALISADOS PARA ESTE LEVANTAMENTO FOI POSSÍVEL VISUALISAR CLARAMENTE QUE OS DOCUMENTOS IMPRESSOS PARA ASSINATURAS DIVERGEM TOTALMENTE DOS DOCUMENTOS QUE FICARAM CONTABILIZADOS NO SISTEMA”

(...)

O ex-contador fazia a folha analítica dos pagamentos dos funcionários sem acréscimos de Hora Extra a seu favor, imprimia esta folha e a deixava a disposição para análise dos funcionários e vereadores (inclusive em todas as folhas analíticas constam algumas assinaturas dos funcionários). Após isso ele adulterava estas folhas analíticas no sistema com o acréscimo de HE a seu favor e não as imprimia. Após isso imprimia os empenhos com base nos valores da folha adulterada (com valor acrescido de suas HE), mas anexava a primeira folha analítica aos empenhos (aquela conferida e assinada – sem HE), agindo assim não levantou suspeitas.”.

Os defendentes concluem que os ordenadores de despesas não poderiam imaginar a “artimanha” empreendida pelo ex-contador, fato que levaram os mesmos a assinar os empenhos na confiança que ele estava de acordo com a folha analítica. E que os vereadores e funcionários conferiam a folha analítica dos pagamentos e lançava a assinatura de conferência, porém, após isso, o servidor adulterava o sistema, incluindo horas extras a seu favor.

Análise

Os defendentes relatam as mesmas situações indicadas na defesa da Sra. Viviane e do Sr. Ricardo, mas como se observa o Sr. Jorge Luiz possuía total autonomia no exercício de suas atribuições, o que favoreceu os desvios e fraudes praticadas, que aliada a confiança dos gestores e à mingua de fiscalização, permitiu que durante longo período praticou atos de desvio de recursos públicos acarretando dano ao erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Ora, em se tratando de Administração Pública não qual a receita tem natureza de dinheiro público, não cabe ao gestor mitigar o seu poder-dever de fiscalizar as atividades do subordinado, ao argumento de confiança absoluta conquistada pela conduta social e familiar do subordinado. O exercício da fiscalização decorre do Poder Hierárquico e Disciplinar e sua função é resguardar a correta aplicação do recurso público, sob sua guarda e gestão.

Desse modo, o que se verifica é que a ausência de fiscalização por parte dos gestores públicos, assim como a inércia da mesa diretora e à ausência do efetivo exercício do controle interno, promoveu ambiente propício para que o ex-servidor Jorge Luiz, promovesse a prática de atos fraudulentos que levaram a reiterados desvios de recursos públicos.

Portanto, não merece prosperar o argumento dos gestores, uma vez que a fiscalização é atribuição ínsita do cargo e não é conduta recomendável centralizar em um servidor todo o poder de disposição dos recursos públicos.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, analisadas as alegações de defesas apresentadas pelos responsáveis, entende-se que não merecem prosperar, pois não tiveram o condão de os isentar do dever de fiscalizar as atividades desempenhadas por agentes de plano hierárquico inferior na verificação de sua conduta, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.

O Sr. Jorge Luiz Alves Sequalini responsável pelo dano ao erário decorrente dos desvios de recursos públicos da Câmara Municipal de Monte Belo, não apresentou defesa, devendo ser mantida a sua responsabilização pelo ressarcimento de dano ao erário, no valor histórico de R\$516.262,18, relativo a recursos desviados dos cofres públicos, e R\$169.114,64, relativo ao pagamento de horas extras indevidas.

1ª CFM, 25/01/2021.

Maria Helena Pires
Analista de Controle Externo
TC – 2172-8