

Processo: 1092233
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: Vladimir de Faria Azevedo
Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Divinópolis
Interessados: Antônio Carlos de Oliveira Castelo, Dreyfus Bueno Rabelo, Cléber Aguiar Evangelista e Karina Maria Kunz
Processo referente: 951682, Denúncia
Apensos: 969663, 951952, 969151, Denúncias
Procuradores: Aline Maíra Lacerda Santos, OAB/MG 143.262; Conrado Moraes Prado, OAB/MG 79.359; Daniel Marçoni Santos Silva, OAB/MG 170.111; Jéssica Cristine Andrade Gomes, OAB/MG 174.178; Jordânia Ferreira dos Santos, OAB/MG 169.906; Karolina Lima Campos Coelho, OAB/MG 176.353; Leonardo Spencer Oliveira Freitas, OAB/MG 97.653; Luís André de Araújo Vasconcelos, OAB/MG 118.484 e outros
MPTC: Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

TRIBUNAL PLENO – 30/3/2022

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINARES. ADMISSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO. AUSÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA. NULIDADE DA DECISÃO RECORRIDA. EFEITO EXTENSIVO DOS RECURSOS ESTENDIDO AOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIMENTO. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM JULGAMENTO DE MÉRITO.

1. A ausência de individualização da pena é vício que não pode ser superado ainda que, na fase de instrução, tenha havido, do ponto de vista meramente formal, o exercício do contraditório e ampla defesa.
2. Tendo em vista que a decisão se mostrou idêntica para todos os litisconsortes e que não houve individualização da conduta de nenhum dos responsáveis, com base no efeito expansivo subjetivo dos recursos (art. 1.005 do CPC), o reconhecimento da nulidade deve beneficiar a todos, inclusive aqueles que não apresentaram recurso ordinário.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em:

- I) conhecer do Recurso Ordinário interposto, em preliminar, por unanimidade, uma vez presentes os requisitos previstos no art. 335 do Regimento Interno, nos termos do voto proferido pelo Conselheiro Relator;
- II) dar provimento ao recurso, por maioria, para reconhecer a nulidade da decisão recorrida em razão da ausência de individualização da pena, estendendo os efeitos do

reconhecimento de nulidade da decisão a todos os responsáveis, com base no efeito extensivo dos recursos, nos termos do voto divergente do Conselheiro Cláudio Couto Terrão;

- III) reconhecer, de ofício, a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal de Contas, nos termos do art. 110-E c/c o art. 110-C, V, da Lei Complementar n. 102/08, com a consequente extinção do processo com julgamento de mérito, com fulcro no art. 110-A e art. 110-J da mesma Lei;
- IV) determinar a intimação do recorrente e dos demais agentes condenados acerca do teor desta decisão;
- V) determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro. Vencido, em parte, o Conselheiro Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 30 de março de 2022.

MAURI TORRES
Presidente

WANDERLEY ÁVILA
Relator

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Prolator de voto vencedor

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 15/12/2021

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto por Vladimir de Faria Azevedo, ex-Prefeito Municipal de Divinópolis, contra decisão exarada pela Primeira Câmara, na Sessão do dia 05/11/2019, nos autos do Processo de Denúncia nº 951.682, disponibilizada no Diário Oficial de Contas de 26/11/2019 (fl. 986-v, peça 34 do SGAP, Processo Principal).

Naquela assentada, decidiu o Colegiado:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

I) julgar parcialmente procedente a denúncia e, com fundamento nas disposições do art. 85, inciso II, da Lei Complementar n.º 102/08, aplicar multa individual de R\$800,00 (oitocentos reais) aos Srs. Vladimir de Faria Azevedo, Antônio Carlos de Oliveira Castelo, Dreyfus Bueno Rabelo, Cléber Aguiar Evangelista e Karina Maria Kunz, em face da inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de serviços sem previsão de quantidades, inviabilizando a elaboração de propostas pertinentes (item 03), em grave ofensa ao previsto no art. 7º, § 4º, e 47 da Lei Nacional de Licitações e Contratos;

II) recomendar aos atuais gestores que, em futuros certames relacionados à contratação de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos: a) façam constar no instrumento convocatório a exigência de que as propostas apresentadas estejam acompanhadas de toda a documentação necessária para a demonstração da composição de custos dos serviços contratados; e b) assegurem a isonomia entre os licitantes, a vantajosidade para a Administração e a sustentabilidade, objetivando uma contratação economicamente viável, ambientalmente correta e socialmente justa, em observância ao disposto nas normas aplicáveis à matéria, especialmente aquelas insertas no art. 225 da Constituição da República, no art. 3º da Lei n.º 8.666/93, nas diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei n.º 11.445/07) e, ainda, na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n.º 12.305/10);

III) determinar a intimação das denunciantes e dos denunciados, por via postal e D.O.C.;

IV) determinar, transitado em julgado o decisor e esgotados os procedimentos pertinentes, o arquivamento dos autos, nos termos do inciso I do art. 176, regimental.

Inconformado com a decisão supra, o responsável, por meio de seus procuradores devidamente constituídos nos autos do processo principal, interpôs o presente Recurso Ordinário (Peça 5 do SGAP).

Argumentou, em suma, a ausência de individualização da responsabilidade, nos termos do art. 84, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 102/2008, a ausência de irregularidade do Pregão Eletrônico n.º 46/2015 e a não ocorrência de prejuízo à Administração Pública.

O Recurso foi distribuído à minha Relatoria em 24/06/2020 (fl. 10, peça 5 do SGAP).

Em despacho de fls. 12/12-v (peça 5 do SGAP), admiti o presente Recurso Ordinário, uma vez que próprio, tempestivo e interposto por parte legítima. Ainda, determinei o encaminhamento dos autos à 2ª Coordenadoria de Obras e Serviços de Engenharia, a qual se manifestou, às fls. 13/18 (peça 5 do SGAP), pelo provimento parcial das alegações recursais no que se refere à

nulidade da sanção ante à ausência de individualização da responsabilidade e, sucessivamente, da ausência de responsabilidade.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, no parecer exarado (peça 7 do SGAP), posicionou-se pelo conhecimento e provimento parcial do Recurso Ordinário, nos termos do estudo técnico realizado pela Unidade Técnica deste Tribunal.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Como visto, o Recorrente, em suas razões recursais, requereu a acolhida da preliminar da nulidade da sanção ante à ausência de individualização da responsabilidade ou o provimento do recurso para excluir sua condenação, por inexistência de violação aos art. 7º, § 4º e 47 da lei 8.666/93.

Alegou ainda que a irregularidade constatada no presente caso não trouxe prejuízo financeiro ou patrimonial à administração, portanto incabível a aplicação de multa. Por fim, afirmou que, como prefeito, não teve responsabilidade quanto ao apontamento constante nestes autos, pleiteando, uma vez mais, a exclusão da multa que lhe foi imposta.

II.1 – Preliminar – admissibilidade

Conforme Certidão de fl. 11 (peça 5 do SGAP), a contagem do prazo recursal iniciou-se em 15/09/2020, de acordo com a Portaria 57/PRES/2020, considerando que a juntada do último Aviso de Recebimento de intimação expedida ocorreu em 17/04/2020 (fl. 1019, peça 34 do SGAP, Processo Principal), tendo o presente Recurso dado entrada nesta Corte em 22/04/2020, obedecendo, portanto, o prazo regimental.

Assim, uma vez que constatei estarem presentes os requisitos formais previstos no art. 335 do Regimento Interno desta Corte, sendo o Recurso próprio, tempestivo e o Recorrente parte legítima, ratifico a admissibilidade do Recurso, conforme despacho de fls. 12/12-v (peça 5 do SGAP).

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também conheço do recurso.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Conheço.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADA A PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

II.2 – Preliminar – nulidade do acórdão quanto à ausência de individualização da responsabilidade dos agentes públicos

O Recorrente alegou, preliminarmente, que todos os agentes apontados como responsáveis foram igualmente condenados, sem a individualização da responsabilidade, em confronto ao disposto no art. 84, parágrafo único, da Lei Complementar nº 102/2008, o que ensejaria a nulidade do acórdão quanto a aplicação da pena de multa.

Afirmou que “a omissão do acórdão quanto às condutas e responsabilidades individuais dificulta sobremaneira o direito de defesa e a impugnação da decisão por meio de recurso”.

A Unidade Técnica se manifestou às fls. 13/18 (peça 5 do SGAP), concordando com a ausência de responsabilidade do ex-Prefeito e ausência de individualização da condenação dos agentes.

O Ministério Público de Contas, em parecer (peça 7 do SGAP), concluiu pelo provimento parcial do recurso, diante da ausência de razoabilidade e proporcionalidade da sanção aplicada em desfavor do Recorrente.

Com efeito, no que concerne a aplicação das multas, o art. 84 da Lei Complementar nº 102/2008 de Contas impõe a necessidade de individualização da responsabilidade dos agentes que concorreram para o fato:

Art. 84 – A multa será aplicada, de forma individual, a cada agente que tiver concorrido para o fato, sendo o pagamento da multa de responsabilidade pessoal dos infratores.

Parágrafo único – A decisão que determinar a aplicação de multa definirá as responsabilidades individuais.

Logo, tendo em vista o caráter personalíssimo da multa, a decisão que responsabilizar os agentes pelos atos praticados deve assim fazer de forma individualizada.

Nessa esteira, o Recorrente sustentou a necessidade de nulidade do acórdão recorrido diante da ausência de individualização da penalidade aplicada, de modo a dificultar o direito de defesa e a impugnação da decisão por meio de recurso.

No entanto, em que pese a insurgência do Recorrente ter respaldo no art. 84 da Lei Orgânica deste Tribunal, a ausência de individualização da responsabilização por si só não acarreta a nulidade do acórdão.

Isto pois, nos autos principais foi constatada irregularidade capaz de ensejar a responsabilização dos agentes imputados como responsáveis. Ademais, a ausência de individualização da penalidade aplicada não trouxe prejuízos ao contraditório e ampla defesa ao ponto de acarretar a nulidade da decisão recorrida.

Insta ressaltar que a questão de nulidade necessariamente é cingida por uma análise acerca de eventual prejuízo imposto sobre a parte no processo cuja formalização do ato de convocação para integrar os autos e exercer o contraditório seja eivado de algum vício.

Compulsando os autos principais, somente na Denúncia n. 951.682, verifico que os responsáveis apresentaram esclarecimentos prévios conjuntos às fls. 133/141 e às fls. 250/256 (peça 32) e se manifestaram novamente à fl. 295 (peça 32). Consta nova manifestação da pregoeira, Sra. Karina Maria Kunz, juntando documentos, à fl. 308 (peça 32), e dos responsáveis, de forma conjunta às fls. 368/369 (peça 32). Citados, os responsáveis apresentaram defesa conjunta às fls. 859/879, além de documentos instrutórios (peça 34).

Portanto, os responsáveis exerceram plenamente o direito à defesa, sem qualquer prejuízo.

Desse modo, considerando as nuances do caso em tela, entendo que a ausência de individualização da responsabilidade não induziu nulidade do acórdão recorrido, uma vez que foi garantido ao Recorrente o pleno exercício da ampla defesa e contraditório.

Contudo, a análise individualizada da responsabilidade do Sr. Vladimir de Faria Azevedo, ex-Prefeito do Município de Divinópolis constitui matéria de mérito, que será realizada oportunamente.

Por todo o exposto, afasto a preliminar de nulidade suscitada e passo à análise do mérito.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

TRIBUNAL PLENO – 23/2/2022

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário interposto pelo Senhor Vladimir de Faria Azevedo, ex-prefeito do Município de Divinópolis, em face da decisão proferida em 05/11/19, pela Primeira Câmara, nos autos da Denúncia nº 951.682, que julgou parcialmente procedente a denúncia aplicando multa individual de R\$800,00 (oitocentos reais) aos Senhores Vladimir de Faria Azevedo, Antônio Carlos de Oliveira Castelo, Dreyfus Bueno Rabelo, Cléber Aguiar Evangelista e Karina Maria Kunz, em face da inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de serviços sem previsão de quantidades, inviabilizando a elaboração de propostas pertinentes.

Na sessão do Tribunal Pleno ocorrida no dia 15/12/21, o relator, conselheiro Wanderley Ávila apresentou seu voto, no qual, em sede de admissibilidade, conheceu do recurso, sendo acompanhado pelos demais membros do colegiado. Passando à preliminar de nulidade do acórdão, considerou que a ausência de individualização da penalidade aplicada não trouxera prejuízos ao contraditório e ampla defesa a ponto de acarretar a nulidade da decisão recorrida.

Em seguida, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar – nulidade do acórdão por ausência de individualização de responsabilidade

Conforme narrado, na sessão do Tribunal Pleno ocorrida no dia 15/12/21, o relator, conselheiro Wanderley Ávila apresentou voto para rejeitar a preliminar de nulidade do acórdão por entender que a ausência de individualização da penalidade aplicada não trouxera prejuízos:

Com efeito, no que concerne a aplicação das multas, o art. 84 da Lei Complementar nº 102/2008 de Contas impõe a necessidade de individualização da responsabilidade dos agentes que concorreram para o fato:

Art. 84 – A multa será aplicada, de forma individual, a cada agente que tiver concorrido para o fato, sendo o pagamento da multa de responsabilidade pessoal dos infratores.

Parágrafo único – A decisão que determinar a aplicação de multa definirá as responsabilidades individuais.

Logo, tendo em vista o caráter personalíssimo da multa, a decisão que responsabilizar os agentes pelos atos praticados deve assim fazer de forma individualizada.

Nessa esteira, o Recorrente sustentou a necessidade de nulidade do acórdão recorrido diante da ausência de individualização da penalidade aplicada, de modo a dificultar o direito de defesa e a impugnação da decisão por meio de recurso.

No entanto, em que pese a insurgência do Recorrente ter respaldo no art. 84 da Lei Orgânica deste Tribunal, a ausência de individualização da responsabilização por si só não acarreta a nulidade do acórdão.

Isto pois, nos autos principais foi constatada irregularidade capaz de ensejar a responsabilização dos agentes imputados como responsáveis. Ademais, a ausência de individualização da penalidade aplicada não trouxe prejuízos ao contraditório e ampla defesa ao ponto de acarretar a nulidade da decisão recorrida.

Insta ressaltar que a questão de nulidade necessariamente é cingida por uma análise acerca de eventual prejuízo imposto sobre a parte no processo cuja formalização do ato de convocação para integrar os autos e exercer o contraditório seja eivado de algum vício.

Compulsando os autos principais, somente na Denúncia n. 951.682, verifico que os responsáveis apresentaram esclarecimentos prévios conjuntos às fls. 133/141 e às fls. 250/256 (peça 32) e se manifestaram novamente à fl. 295 (peça 32). Consta nova manifestação da pregoeira, Sra. Karina Maria Kunz, juntando documentos, à fl. 308 (peça 32), e dos responsáveis, de forma conjunta às fls. 368/369 (peça 32). Citados, os responsáveis apresentaram defesa conjunta às fls. 859/879, além de documentos instrutórios (peça 34).

Portanto, os responsáveis exerceram plenamente o direito à defesa, sem qualquer prejuízo.

Desse modo, considerando as nuances do caso em tela, entendo que a ausência de individualização da responsabilidade não induziu nulidade do acórdão recorrido, uma vez que foi garantido ao Recorrente o pleno exercício da ampla defesa e contraditório.

Contudo a análise individualizada da responsabilidade do Sr. Vladimir de Faria Azevedo, ex-Prefeito do Município de Divinópolis constitui matéria de mérito, que será realizada oportunamente.

Por todo o exposto, afasto a preliminar de nulidade suscitada e passo à análise do mérito.

Não obstante, com a devida vênia, entendo que a individualização da pena é requisito indispensável à validade da decisão: a sua ausência equivale à própria ausência de motivação. Destaca-se que a individualização da pena consta dentre os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição da República, a qual também impõe o dever de fundamentação das decisões:

Art. 5º [...]

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;

Art. 93 [...]

IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

X as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros;

Cita-se, nesse sentido, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União:

A exigência de motivação da individualização da pena - hoje, garantia constitucional do condenado (CF, arts. 5., XLVI, e 93, IX) -, não se satisfaz com a existência na sentença de frases ou palavras quaisquer, a pretexto de cumpri-la: a fundamentação há de explicitar a sua base empírica e essa, de sua vez, há de guardar relação de pertinência, legalmente adequada, com a exasperação da sanção penal, que visou a justificar.¹

É pressuposto básico para a aplicação de multa a individualização da conduta de todos que contribuíram para a ocorrência da irregularidade.²

No âmbito do Tribunal de Contas de Minas Gerais, o Regimento Interno dispõe que a ausência de fundamentação é causa de nulidade da decisão e que a multa será aplicada de forma individual, identificando-se a irregularidade que lhe deu causa e os respectivos responsáveis:

Art. 172. O Tribunal ou o Relator, observada a respectiva competência, declarará a nulidade, de ofício, se absoluta, ou por provocação 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 nas decisões de que possa resultar prejuízo às partes e ao erário.

[...]

¹ Supremo Tribunal Federal. HC 69419, Relator: Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, julgado em 23/06/92, publicado em 28/08/92.

² Tribunal de Contas da União. Acórdão 333/13. Relatora: Ana Arraes. Plenário. Sessão do dia 27/02/13.

Art. 317. A multa será aplicada de forma individual, a cada agente que tiver concorrido para o fato, sendo o seu pagamento de responsabilidade pessoal dos infratores.

Parágrafo único. A decisão que determinar a aplicação de multa definirá as responsabilidades individuais.

Art. 322. A decisão que cominar multa deverá identificar a irregularidade que lhe deu causa e os respectivos responsáveis, bem como indicar a fundamentação para aplicação da sanção.

A ausência de individualização da pena é vício que não pode ser superado ainda que, na fase de instrução, tenha havido, do ponto de vista meramente formal, o exercício do contraditório e ampla defesa.

Em verdade, a falta de motivação da decisão – em especial, a individualização da pena –, caracteriza, inclusive, a violação do princípio do contraditório e da ampla defesa em sua vertente material (defesa efetiva):

Afronta os princípios do contraditório e da ampla defesa a ausência da adequada descrição individualizada da conduta dos responsáveis arrolados nos autos, requisito indispensável para a responsabilização subjetiva de cada agente envolvido.³

Percebeu-se, muito por influência de estudos alemães sobre o tema, que o conceito tradicional de contraditório fundado no binômio “informação + possibilidade de reação” garantia tão somente no aspecto formal a observação desse princípio. Para que seja substancialmente respeitado, não basta informar e permitir a reação, mas exigir que essa reação no caso concreto tenha real poder de influenciar o juiz na formação de seu convencimento. A reação deve ser apta a efetivamente influenciar o juiz na prolação de sua decisão, porque em caso contrário o contraditório seria mais um princípio “para inglês ver”, sem grande significação prática. O “poder de influência” passa a ser, portanto, o terceiro elemento do contraditório, tão essencial quanto os elementos da informação e da reação.⁴

Em relação aos fatos ocorridos no presente caso, colaciona-se trecho do Relatório Técnico (peça nº 3):

A fim de avaliar a argumentação do recorrente é necessário, inicialmente, extrair dos autos do processo 951682 a origem da responsabilização do Sr. Vladimir de Faria Azevedo.

Consultando o primeiro volume do processo supracitado, observou-se que o Ex-Prefeito é citado pela primeira vez à fl. 123. Com a denúncia recentemente recebida e com o objetivo de instruir o juízo acerca do pedido de suspensão liminar, o Relator do processo, Conselheiro Hamilton Coelho, intimou o Sr. Vladimir de Faria Azevedo (Prefeito Municipal a época), o Sr. Antônio Carlos de Oliveira Castelo (Secretário de Administração, Orçamento e Informação a época) e a Sra. Karina Maria Kunz (pregoeira do processo em questão) para que apresentassem as fases interna e externa do procedimento e também para que se manifestassem previamente às análises dos fatos denunciados.

Após essa primeira menção, o Ex-Prefeito foi incluído em todas as citações subsequentes e, por fim, foi responsabilizado pelos Conselheiros da Primeira Câmara ao pagamento de multa no valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais).

Considerando esta realidade, o recorrente acerta em invocar o parágrafo único do Art. 84 da Lei Complementar 102 de 2008: A decisão que determinar a aplicação de multa definirá as responsabilidades individuais. A citação para a apresentação inicial de informações (fl. 123) não pode ser confundida com responsabilização e, posteriormente, não ocorreu definição de responsabilidades individuais, nem nas análises do Órgão Técnico, nem na

³ Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.062/14. Relator: Aroldo Cedraz. Plenário. Sessão do dia 06/08/14.

⁴ Neves, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 8. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, p. 216.

decisão que aplicou multa ao recorrente. Ou seja, não ocorreu no processo uma justificativa adequada para que o Ex-Prefeito fosse apenado no caso em questão. Dessa forma, avalia-se:

A irregularidade em questão foi a utilização da unidade “equipe/dia” para o cálculo do valor mensal do serviço de coleta manual de resíduos domiciliares em locais de difícil acesso na zona rural e urbana. Cabe observar que a verificação sobre a legalidade (ou não) da utilização dessa unidade foi realizada no item subsequente desta análise (II.2); o que se busca no presente item é apenas avaliar a responsabilidade do Ex-Prefeito frente a utilização dessa unidade.

Quanto a isso, novamente essa Unidade Técnica concorda com o recorrente sobre a ausência de sua responsabilidade. É fato inegável que o gestor municipal tem a incumbência de prezar pela legalidade dos processos licitatórios deflagrados sob sua gestão, no entanto essa responsabilidade sempre deve ser ponderada sob a luz da razoabilidade. Como bem apontou o recorrente, o TCU já entendeu (Acórdão 213/2002) que não se pode considerar o gestor responsável por um erro operacional.

O edital do pregão foi elaborado pela Secretaria Municipal de Administração, Orçamento e Informação e constam as assinaturas da pregoeira, Sra. Karina Maria Kunz e do Diretor de Operações e Serviços Urbanos, Sr. Cleber Aguiar Evangelista. É razoável considerar que esses servidores, e também que o secretário responsável pelo órgão, tinham total conhecimento do documento editalício, no entanto não é razoável assumir que o Prefeito Municipal deveria ter conhecimento sobre uma unidade de medida utilizada em um dos itens de um dos lotes do orçamento básico, cuja elaboração é responsabilidade da Secretaria Municipal.

Se não é razoável assumir que o recorrente teria conhecimento sobre a utilização da unidade, não é possível afirmar que o Ex-Prefeito contribuiu de alguma forma para que esta irregularidade tenha ocorrido. Se não houve contribuição por parte do gestor, não há que se falar em sua responsabilização.

Corroboram este entendimento os seguintes enunciados do Tribunal de Contas da União:

A imputação de responsabilidade a agente político é possível, razoável e necessária nos casos em que tenha contribuído de alguma forma para as irregularidades, em que delas tinha conhecimento, ou, ainda, em que houve alguma omissão grave de sua parte. (Acórdão 2922/2013, Ministro Relator José Jorge, Plenário, Tribunal de Contas da União)

Não cabe imputação de responsabilidade a agentes políticos quando não há a prática de atos administrativos de gestão, exceto se as irregularidades tiverem um caráter de tal amplitude e relevância que, no mínimo, fique caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica (Acórdão 760/2015, Ministro Relator Marcos Bemquerer, Plenário, Tribunal de Contas da União) Não é cabível a responsabilização de prefeito por erros ou inadequações técnicas em projetos ou outros documentos elaborados por profissionais comprovadamente capacitados, exceto quando se possa demonstrar, no caso concreto, que as falhas poderiam ter sido facilmente detectadas pelo mandatário municipal ou que delas ele tinha ciência (Boletim de Jurisprudência 083 ref. Acórdão 2661/2015, Segunda Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes, Tribunal de Contas da União)

Por todo o exposto, essa Unidade Técnica entende que o Ex-Prefeito Vladimir de Faria Azevedo não deve ser responsabilizado pela utilização da expressão “equipe/dia” no edital; procedentes as razões apresentadas pelo recorrente.

Analisando-se o teor da decisão recorrida (Denúncia nº 951.682), observa-se que o recorrente, Senhor Vladimir de Faria Azevedo (prefeito municipal à época), é mencionado 5 (cinco) vezes: na epígrafe da decisão, em seguida no trecho que relata a ocorrência de sua citação e,

finalmente, outras 3 (três) vezes nos trechos que, tão-somente, explicitam a aplicação de multa. Em nenhum momento foi descrito qual ato ilícito teria sido praticado pelo recorrente.

O mesmo se deu com todos os demais responsáveis, os Senhores Antônio Carlos de Oliveira Castelo (secretário municipal de Administração, Orçamento e Informação), Dreyfus Bueno Rabelo (secretário municipal de Operações Urbanas e Defesa Social), Cléber Aguiar Evangelista (diretor de Operações e Serviços Urbanos) e Karina Maria Kunz (pregoeira).

Dessa forma, resta claro que não houve a devida individualização das condutas de cada um dos agentes, não tendo sido evidenciado quem – e em que medida – seria responsável por eventual ato ilegal, o que torna a decisão nula.

Uma vez reconhecida a nulidade da decisão, o Regimento Interno estabelece quais serão os efeitos da declaração de nulidade:

Art. 174. Declarada a nulidade do ato, restarão nulos os atos subsequentes.

§ 1º A nulidade de uma parte do ato, porém, não prejudicará as outras que dela sejam independentes.

§ 2º Nenhum ato será declarado nulo se do vício não resultar prejuízo à parte, ao erário, à apuração dos fatos ou à deliberação adotada.

§ 3º Declarada a nulidade em fase recursal, compete:

I - ao Relator do recurso declarar os atos a que ela se estende;

II - ao Conselheiro ou Auditor, sob cuja relatoria o ato declarado nulo foi praticado, ou ao seu sucessor ordenar as providências necessárias para a repetição ou retificação do ato.

Por todo o exposto, constatada a ausência de individualização da pena e, por consequência, o vício na fundamentação da decisão, deve ser reconhecida a nulidade da decisão.

Tendo em vista que a decisão se mostrou idêntica para todos os litisconsortes e que não houve individualização da conduta de nenhum dos responsáveis, considero, com base no efeito expansivo subjetivo dos recursos (art. 1.005 do CPC⁵), que o reconhecimento da nulidade deve beneficiar a todos, inclusive aqueles que não apresentaram recurso ordinário.

Considerando que decisão nula não tem o condão de interromper a prescrição e que esta, nos termos do art. 110-A da Lei Complementar nº 102/08, constitui matéria de ordem pública reconhecível de ofício, procedo à análise da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal de Contas.

Conforme visto à fl. 120 da peça nº 31 da Denúncia nº 951.682, o despacho que recebeu a denúncia foi proferido em 29/04/15. Dessa forma, tendo em vista o transcurso de mais de 5 (cinco) anos desde o último marco interruptivo da prescrição, verifica-se a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, nos termos do art. 110-E c/c art. 110-C, V, da Lei Complementar nº 102/08.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, peço vênias ao relator e dele divirjo para dar provimento ao recurso para reconhecer a nulidade da decisão recorrida em razão da ausência de individualização da pena.

Com base no efeito extensivo dos recursos, estendo os efeitos do reconhecimento de nulidade da decisão a todos os responsáveis.

⁵ Art. 1.005. O recurso interposto por um dos litisconsortes a todos aproveita, salvo se distintos ou opostos os seus interesses.

Por consequência, voto pelo reconhecimento, de ofício, da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal de Contas, nos termos do art. 110-E c/c o art. 110-C, V, da Lei Complementar nº 102/08, com consequente extinção do processo com julgamento de mérito, com fulcro no art. 110-A e art. 110-J da mesma Lei.

Intimem-se o recorrente e os demais agentes condenados acerca do teor desta decisão.

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

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acompanho o voto divergente do Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Peço vista, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 30/3/2022

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se do recurso ordinário interposto pelo Sr. Vladimir de Faria Azevedo, ex-Prefeito do Município de Divinópolis, em face da decisão prolatada pelo Colegiado da Primeira Câmara, nos autos da Denúncia nº 951.682, na Sessão de 5/11/2019.

Na Sessão de 15/12/2021, ultrapassada a admissibilidade, o Relator, Conselheiro Wanderley Ávila, afastou a alegação preliminar do recorrente de nulidade da decisão por ausência de individualização de sua responsabilidade, ao fundamento de que “a análise individualizada da responsabilidade do Sr. Vladimir Faria Azevedo, ex-Prefeito do Município de Divinópolis, constitui matéria de mérito”.

Em seguida, o Conselheiro Cláudio Terrão pediu vista dos autos. Na Sessão de 23/2/2022, inaugurando divergência, o Conselheiro Cláudio Terrão entendeu, em síntese, que “a individualização da pena é requisito indispensável à validade da decisão: a sua ausência equivale à própria ausência de motivação”, razão pela qual votou pelo provimento do recurso para “reconhecer a nulidade da decisão recorrida em razão da ausência de individualização da pena”. Além disso, amparado no efeito extensivo subjetivo dos recursos, votou pela extensão

dos efeitos do reconhecimento da nulidade para todos os agentes públicos apenados, nos autos do processo principal. E, ao final, reconheceu, de ofício, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal.

Na sequência da ordem de votação, o Conselheiro José Alves Viana acompanhou a divergência inaugurada pelo Conselheiro Cláudio Terrão.

Logo após, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

No acórdão recorrido, os Srs. Vladimir de Faria Azevedo, Antônio Carlos de Oliveira Castelo, Dreyfus Bueno Rabelo, Cléber Aguiar Evangelista e Karina Maria Kunz foram responsabilizados pela utilização indevida do termo “equipe/dia” como critério de julgamento das propostas comerciais, ocasião em que o Colegiado da Primeira Câmara aplicou, aos agentes públicos nominados, multa, pessoal e individual, no valor de R\$800,00 (oitocentos reais), sem, contudo, individualizar suas condutas.

Examinada a petição recursal, constatei que a insurgência do recorrente recaiu, em rigor, na ausência de individualização de sua responsabilidade, ao fundamento de que o parágrafo único do art. 84 da Lei Complementar nº 102, de 2008, Lei Orgânica deste Tribunal, estabelece que “a decisão que determinar a aplicação de multa definirá as responsabilidades individuais”.

O recorrente acrescentou que o art. 89 da Lei Orgânica desta Corte prevê que, “na fixação da multa, o Tribunal considerará, entre outras circunstâncias, a gravidade da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional”, o que não teria sido observado na decisão impugnada, uma vez que todos os agentes públicos teriam sido condenados ao pagamento de multa, pessoal e individual, no valor de R\$800,00 (oitocentos reais).

Pois bem. A partir do exame dos autos antecedentes, constato que, de fato, o vício arguido pelo recorrente existe e adveio da “ausência de individualização da conduta” ou, em outras palavras, da “ausência de individualização da responsabilidade” dos agentes públicos que foram sancionados na decisão recorrida.

Nessas circunstâncias, a compreensão da conclusão apresentada no voto-vista do Conselheiro Cláudio Terrão concernente à “ausência de individualização da pena”, como fundamento para sustentar o reconhecimento da nulidade da decisão, fica, a meu sentir, adstrita à constatação da ausência de individualização da responsabilidade dos agentes públicos nominados e sancionados na decisão recorrida.

Com efeito, o princípio da individualização da pena consiste na exigência de correspondência entre a conduta praticada pelo agente, as circunstâncias da ocorrência do ilícito e a sanção a ser aplicada, a fim de que, em última análise, a pena atinja suas finalidades de repressão e prevenção.

Como é cediço, os pressupostos para a imputação de responsabilidade são: a) a conduta; b) o nexo de causalidade; e c) o resultado. Nos casos de responsabilidade subjetiva, acrescenta-se, ainda, a existência de dolo ou culpa.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, no julgamento do Acórdão nº 247/2002, sob relatoria do Ministro Benjamin Zymler, na Sessão de 10/7/2002, ao promover a análise individualizada das condutas dos agentes que concorreram para a ocorrência do ilícito administrativo, assim se manifestou:

5. Examino, então, a alegada contradição levantada pelo ora embargante. A responsabilidade do administrador público é individual. O gestor da coisa pública tem um campo delimitado por lei para agir. Dentro deste limite, sua ação ou omissão deve ser examinada para fins de individualização de sua conduta.

6. A simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para punir o gestor. Impõe-se examinar os autores do fato, a conduta do agente, o nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade e a culpabilidade. Assim, verificada a existência da prática de um ato ilegal, deve o órgão fiscalizador identificar os autores da conduta, indicando sua responsabilidade individual e a culpa de cada um.

7. Dessa forma, constatada a existência de ato administrativo eivado de vício, pode ocorrer que nem todos os responsáveis sejam punidos, pois para que a sanção ocorra é necessário o exame individual da conduta e a culpabilidade dos agentes, que pode estar presente em relação a um e ausente em relação a outros. Pode incidir, ainda, alguma causa de exclusão da ilicitude da conduta ou da culpabilidade do agente.

8. Assim, não é impossível a situação em que, pelo mesmo fato, um servidor seja punido e outro não. Resta examinar se, no caso concreto, houve contradição na individualização da responsabilidade dos agentes envolvidos nas irregularidades acima descritas.

In casu, o acórdão recorrido não individualizou as condutas dos agentes públicos responsabilizados e, conseqüentemente, não demonstrou a existência de nexo de causalidade entre essas condutas e o ilícito que lhes foi imputado. De modo similar, não evidenciou de que modo as condutas dos agentes contribuíram para a ocorrência do resultado antijurídico, tampouco demonstrou a existência de dolo ou de erro grosseiro (culpa grave) dos agentes municipais sancionados.

Em razão disso, consoante consignado no voto-vista do Conselheiro Cláudio Terrão, fica claro que “não houve a devida individualização das condutas de cada um dos agentes, não tendo sido evidenciado quem – e em que medida – seria responsável por eventual ato ilegal, o que torna a decisão nula”.

O vício da decisão impugnada incide, portanto, na ausência de individualização da responsabilidade dos agentes públicos apenados, que reflete, inexoravelmente, na ausência de fundamentação da decisão recorrida, o que, por via de consequência, impõe o reconhecimento da nulidade da decisão, nos termos do § 1º do art. 172 do Regimento Interno deste Tribunal.

Em razão disso, é mesmo o caso de dar provimento ao recurso ordinário para reconhecer a nulidade da decisão recorrida, em razão da ausência de individualização da responsabilidade dos agentes públicos sancionados.

III – DECISÃO

Diante do exposto na fundamentação, acompanhando a divergência inaugurada pelo Conselheiro Cláudio Terrão, voto pelo provimento do recurso ordinário, para declarar a nulidade da decisão recorrida, por ausência de individualização das responsabilidades dos agentes públicos condenados.

Outrossim, acompanho o voto-vista do Conselheiro Cláudio Terrão, para conceder efeito extensivo ao recurso, de modo a alcançar os Srs. Antônio Carlos de Oliveira Castelo, Dreyfus Bueno Rabelo, Cléber Aguiar Evangelista e Karina Maria Kunz, bem como para reconhecer, de ofício, a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal.

É como voto, senhor Presidente.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com a divergência do Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo com a divergência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

FICA APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO, VENCIDO O RELATOR.

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

* * * * *

sb/rp/kl

