

Processo: 1135297
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta
Representado: Denílson Rodrigues Silveira
Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Francisco Sá
Processos Referentes: Representação n. 1024226, Embargos de Declaração n. 1127389
Procuradores: Isaac Batista Neto, OAB/MG 182.632; Gisele de Ávila Queiroz, OAB/MG 144.163; Hélio Fernandes Ferreira Filho, OAB/MG 192.358; Adrianna Belli Pereira de Souza, OAB/MG 54.000; Reinaldo Belli de Souza Alves Costa, OAB/MG 190.000; Lílian Vilas Bôas Novaes Furtado, OAB/MG 169.068
MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

TRIBUNAL PLENO – 12/6/2024

RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. MÉRITO. INSTRUÇÃO PROCESSUAL INADEQUADA. AUSÊNCIA DO CÔMPUTO ADEQUADO DOS VALORES DEVIDOS. AUSÊNCIA DE ATRIBUIÇÃO ADEQUADA DOS ATOS ILÍCITOS AOS AGENTES PÚBLICOS RESPONSÁVEIS. PROVIMENTO. DESCONSTITUIÇÃO DO ACÓRDÃO. MULTAS E RESSARCIMENTOS AFASTADOS. INCIDÊNCIA DO EFEITO EXPANSIVO DO RECURSO. APLICAÇÃO DE MULTA NA FASE RECURSAL. NÃO CABIMENTO. *REFORMATIO IN PEJUS*. ARQUIVAMENTO.

1. É necessária a adequada delimitação e quantificação do dano ao erário, com a atribuição dos valores a cada agente público responsável, para ser possível a este Tribunal de Contas determinar o ressarcimento e fazer do acórdão um título exigível, certo e determinado, tal como preceitua o art. 71, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil.
2. A instrução processual inadequada, na origem, enseja a desconstituição dos capítulos ou da integralidade do acórdão, extinguindo o processo por ausência de seu desenvolvimento válido e regular, nos termos do art. 258, III, da Resolução nº 24/2023 deste Tribunal de Contas.
3. Se a decisão mais benéfica se fundar em motivos que não sejam de caráter exclusivamente pessoal, há de se conferir efeito expansivo ao recurso a fim de alcançar todos os agentes públicos responsáveis indicados no processo de controle externo.
4. Por significar *reformatio in pejus* é incabível a imputação, em sede recursal, de sanções estranhas àquelas já dispostas no acórdão recorrido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, da Nota da Transcrição e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer do recurso interposto, na preliminar, porquanto próprio, tempestivo e interposto por parte legítima;

II) dar provimento ao recurso ordinário, no mérito, para desconstituir o acórdão recorrido e reconhecer a improcedência da representação, diante da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 258, III, do Regimento Interno desta Corte, Resolução n. 24/2023, considerando inadequada a instrução processual da Representação n. 1024226 e, consequentemente:

II.1) afastar a aplicação da multa no montante de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), imputada ao Sr. Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, bem como afastar a determinação de restituição ao erário no valor histórico de R\$ 287.990,75 (duzentos e oitenta e sete mil, novecentos e noventa reais e setenta e cinco centavos), imposta na decisão recorrida;

II.2) afastar a aplicação da multa no montante de R\$ 58.000,00 (cinquenta e oito mil reais) imputada ao Sr. Denílson Rodrigues Silveira, bem como afastar a determinação de restituição ao erário que lhe foi imposta, no valor histórico de R\$ 643.364,76 (seiscentos e quarenta e três mil, trezentos e sessenta e quatro reais e setenta e seis centavos), diante do efeito expansivo do recurso, por ser a decisão mais benéfica, fundada em motivos que não têm caráter exclusivamente pessoal;

III) determinar a intimação do Recorrente, Sr. Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, e dos seus procuradores, acerca do teor desta decisão, nos termos do art. 245, II e § 2º, I, do Regimento Interno deste Tribunal;

IV) determinar a intimação do Representado, Sr. Denílson Rodrigues Silveira e dos seus procuradores, acerca desta decisão, nos termos do art. 245, II e § 2º, I e II, da Resolução n. 24/2023;

V) determinar, ultimadas as providências cabíveis, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 258, III, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente em exercício Durval Ângelo.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de junho de 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DURVAL ÂNGELO
Presidente em exercício

WANDERLEY ÁVILA
Relator

(assinado digitalmente)

NOTA DA TRANSCRIÇÃO
TRIBUNAL PLENO – 12/6/2024

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, DURVAL ÂNGELO:

Convido para participar da reunião o doutor Hélio Fernandes Ferreira Filho, para sua sustentação oral.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto pelo senhor Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, em face de decisão proferida pela Segunda Câmara na Representação nº 1024226, na sessão do dia 18/08/2022, ocasião em que o referido colegiado julgou procedente a Representação, aplicou multa aos responsáveis e determinou-lhes o ressarcimento ao erário, conforme aponta acórdão a seguir:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

I) afastar, por unanimidade, a preliminar de incompetência do Tribunal aduzida pelo defendente Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, ante os princípios do impulso oficial, da verdade material e da indisponibilidade do interesse público;

II) julgar, no mérito, por maioria, procedente a representação, por considerarem ilegítimas a realização de despesas com o pagamento de encargos financeiros relativos à atualização monetária, juros e multas, em decorrência da inadimplência das parcelas contributivas do INSS nas datas-limites de seus vencimentos, de responsabilidade dos chefes do Poder Executivo do Município de Francisco Sá, prefeitos Denílson Rodrigues Silveira (gestão: 2013/2016) e Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta (gestão: 2017/2020);

III) determinar, com fundamento no art. 94 da Lei Complementar nº 102/2008, que os prefeitos Denílson Rodrigues Silveira e Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta promovam o ressarcimento aos cofres públicos municipais dos respectivos valores históricos de R\$643.364,76 (seiscentos e quarenta e três mil, trezentos e sessenta e quatro reais e setenta e seis centavos) e R\$287.990,75 (duzentos e oitenta e sete mil, novecentos e noventa reais e setenta e cinco centavos), devidamente corrigidos;

IV) aplicar multa pessoal e individual aos prefeitos Denílson Rodrigues Silveira e Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, no valor de R\$58.000,00 (cinquenta e oito mil reais) e R\$30.000,00 (trinta mil reais), respectivamente, em razão dos danos apurados, com espeque no art. 86 da Lei Complementar nº 102/2008;

V) determinar o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito;

VI) determinar o arquivamento os autos, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie

Em sessão do dia 20/10/2022, o colegiado da Segunda Câmara conheceu e negou provimento aos Embargos Declaratórios interpostos pelo ora Recorrente, nº 1127389, conforme transcrevo:

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

I) conhecer, na preliminar de admissibilidade, dos embargos de declaração, considerando que o recorrente possui legitimidade, que o apelo é próprio e tempestivo e que foram observadas as disposições legais e regimentais pertinentes;

II) negar provimento, no mérito, aos embargos de declaração opostos pelo sr. Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, com fundamento no art. 342 do Regimento Interno, haja vista a inexistência da omissão e da contradição alegadas, bem como a tentativa de rediscussão do mérito por via imprópria;

III) determinar a intimação do embargante e dos seus procuradores, na forma do art. 166, § 1º, inciso I, do RITCEMG;

IV) determinar o arquivamento dos autos após cumpridas as disposições regimentais pertinentes à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Interposto o Recurso Ordinário pelo ora Recorrente, os autos foram distribuídos à minha relatoria em 10/01/2023, conforme peça nº 03 do Sistema de Gestão e Administração de Processos (SGAP).

Por meio do despacho anexado na peça nº 05, admiti o processamento do Recurso Ordinário, encaminhei os autos à Unidade Técnica para análise e, em seguida, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para emissão de parecer.

Posteriormente, a Unidade Técnica manifestou-se, à peça nº 06, pela rejeição das razões recursais e, conseqüentemente, pela manutenção da decisão recorrida, uma vez que, em síntese, não foram apresentados, a seu ver, novos documentos ou informações capazes de alterar a decisão recorrida.

Em parecer anexado à peça nº 08, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opinou pelo conhecimento do recurso e, no mérito, que não lhe fosse dado provimento, uma vez que, sob a sua ótica, as alegações do Recorrente foram insuficientes para alterar a decisão recorrida.

Nesse ínterim, o Recorrente apresentou a esta Corte nova manifestação, com justificativas e documentos, juntados às peças nº 11 a 19, de modo que determinei a remessa dos autos à Unidade Técnica e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para análise de suas razões (peça nº 10).

Assim, a Unidade Técnica reviu seu posicionamento e opinou pelo acolhimento das razões recursais, com a ressalva de entender cabível a responsabilização e imputação de multa ao Recorrente “por ter descumprido a determinação deste Tribunal de Contas do envio dos documentos solicitados pelo órgão técnico referentes às notas de empenho e respectivos comprovantes” (peça nº 22).

Em seguida, à peça nº 24, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por seus próprios fundamentos, concluiu pelo provimento do recurso, com seus efeitos alcançando o senhor Denilson Rodrigues Silveira, em virtude do vício de insuficiência de instrução processual, desconstituindo-se a decisão recorrida, de modo que opinou pela extinção do processo com fulcro no art. 176, III, da Resolução nº 12/2008, vigente à época. Ademais, asseverou que a aplicação de sanção ao Recorrente, proposta pela Unidade Técnica à peça nº 22, configuraria *reformatio in pejus*, o que não seria admitido no ordenamento vigente.

Por fim, vieram-me conclusos os autos.

É o relatório, em síntese.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, DURVAL ÂNGELO:

Concedo a palavra ao doutor Hélio para apresentar as suas alegações, por até quinze minutos, conforme previsto no art. 330 do Regimento Interno.

ADVOGADO HÉLIO FERNANDES FERREIRA FILHO:

Excelentíssimo senhor Presidente, excelentíssimo senhor Relator, senhores Conselheiros, ilustre Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a todos que nos acompanham, uma boa tarde.

Trata-se de recurso ordinário interposto pelo então Prefeito do Município de Francisco Sá, senhor Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, contra decisão que julgou procedente a Representação de n. 1024226, sob o fundamento de realização de despesas ilegítimas com pagamento de encargos financeiros relativos a atualização monetária, juros e multas devidos em virtude de inadimplência de parcelas contributivas junto ao INSS.

O acórdão recorrido atribuiu responsabilidade ao Prefeito Denilson Rodrigues da Silveira responsável pela gestão 2013/2016, condenando-o ao pagamento de multa no importe de R\$58.000,00 (cinquenta e oito mil reais) e ressarcimento ao erário no importe aproximado de R\$640.000,00 (seiscentos e quarenta mil reais).

O acórdão também atribui responsabilidade ao prefeito Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, gestão 2017/2020, reconduzido para a gestão atual, condenando-o ao pagamento de multa no valor de R\$30.000,00 (trinta mil reais) e ressarcimento ao erário no valor aproximado de R\$280.000,00 (duzentos e oitenta mil reais).

Com o objetivo de ser pontual, a nossa sustentação é no sentido de endossar o voto dado, por ocasião do julgamento da representação, pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão, que, posteriormente, já em fase recursal, foi ratificado e validado tanto pela unidade técnica dessa Casa de Contas quanto pelo Ministério Público.

Em seu voto, o Conselheiro trouxe uma linha do tempo muito importante. Ele pontua que, lá no ano de 2012, o Município de Francisco Sá, na pessoa do então Prefeito, o senhor José Mário Pena, gestão 2009/2012, firmou pedido de parcelamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil, onde foi solicitado o parcelamento das contribuições vencidas, as quais seriam retidas diretamente do fundo de participação dos municípios e, posteriormente, repassados para a União.

Em julho de 2013, já na gestão do Prefeito Denilson Rodrigues Silveira, gestão 2013/2016, o então Prefeito assinou um pedido de desistência desse parcelamento feito pelo Prefeito José Mário e, na mesma data, ele requereu o reparcelamento das dívidas referente às contribuições do INSS. Nesse reparcelamento ficou consolidado que os valores seriam pagos em até 240 parcelas, retidos diretamente do FPM e esses valores seriam repassados para a União.

Diante desse cenário, nós temos que ao final da gestão 2009/2012 de competência do Prefeito senhor José Mário Pena que, diga-se passagem não é parte da presente representação, foi firmado um termo de débitos junto à Receita Federal do Brasil e esse termo foi reparcelado na gestão do prefeito Denilson Rodrigues.

Todas essas informações e toda essa linha do tempo servem para evidenciar que em sua origem a inadimplência dos recolhimentos do INSS do Município de Francisco Sá, foi de responsabilidade do gestor de 2009 a 2012, gestor senhor José Mário Pena, que, repito, não faz parte da presente representação.

Todas as gestões seguintes à gestão do prefeito Denilson Rodrigues Silveira e Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta tomaram somente as providências cabíveis para a regularização da situação do município, junto ao INSS.

Importa ainda apontarmos que a adesão ao parcelamento previsto na Lei 12.810/2013 implica, necessariamente, a autorização para retenção no FPM dos valores e esses valores seriam repassadas à União.

Como a retenção e o repasse são efetuados a partir do mês seguinte subsequente ao vencimento da obrigação, necessariamente incidem encargos legais nos termos da Lei citada anteriormente.

No caso da representação em julgamento percebe-se que não houve instauração de tomada de contas especial e análise do valor devido da responsabilidade de cada um dos representados, senhor Denilson Rodrigues Silveira e Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, se deu, única e exclusivamente, através da análise das DARFs e dos valores retidos diretamente do FPM.

Dessa forma, não é possível afirmar, sem penumbra de dúvidas, sem qualquer existência de dúvida, quando ocorreram os fatos geradores que acarretaram a incidência desses encargos, ou seja, é impossível, senhores, é impossível afirmar que a inadimplência dos recolhimentos devidos ao INSS foi de responsabilidade do recorrente, sendo certo que há débitos de responsabilidade do gestor de 2012 a 2013; 2009 a 2012 e de 2013 a 2016.

A bem da verdade, não é possível afirmar, ainda, com clareza, sem dúvida alguma, de que a rubrica correspondente à atualização monetária, juros e multa é oriunda da própria operação de parcelamento, ou, realmente, da inadimplência de cada um dos gestores.

Para confirmar esse entendimento, foi juntado pelo recorrente, um relatório contábil, extraído do sistema de informação da Prefeitura de Francisco Sá, onde foi demonstrado que nos anos de 2017 e 2019, já na gestão do recorrente, Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, que o município registrou apenas o pagamento do importe aproximado de R\$18.000,00 (dezoito mil reais), referentes a juros e multa, por atraso de contribuições previdenciárias.

Desses quase R\$18.000,00 (dezoito mil reais), 90% eram referentes ao exercício de 2016, do prefeito Denilson Rodrigues, e apenas cerca de R\$600,00 (seiscentos reais) são referentes ao mandato do prefeito Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta.

Deste modo, a documentação contábil apresentada, agora, na fase recursal, aponta que os encargos financeiros relativos e atualização monetária – multa e juros, seriam, em verdade, muito inferiores àqueles que foram apurados por ocasião da análise técnica, lá na representação principal e consolidados no acórdão proferido por esta Casa.

Neste ponto, considerando que os parcelamentos são originários de gestões anteriores à gestão do senhor Denilson Rodrigues e do senhor Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, além de não constarem nos autos qualquer cálculo, comprovação de que foi feita a individualização da dívida para cada uma das 3 gestões, e considerando, ainda, que inexistem nos autos, a discriminação do montante das respectivas datas de vencimento, não há como responsabilizar nenhum dos representados por má gestão ou mal planejamento.

Não há, senhores, como aferir a realização de despesas ilegítimas, com pagamento de encargos financeiros, tampouco caracterizar, quantificar dano ao erário, considerando, apenas, as retenções feitas através do FPM.

Noutro sentido, ainda que se considere que houve a irregularidade, seria imprescindível computar, examinar, detalhadamente a responsabilidade de cada um, considerando ainda a realidade fática vivida por cada um dos prefeitos em sua gestão, em observância ao art. 28 da Lei de Introduções às Normas do Direito Brasileiro.

Assim sendo, não se pode atribuir ao recorrente, responsabilidade por fatos geradores, responsabilidade pelo pagamento dos valores se não há certeza de quem deu início aos fatos geradores, quem deu causa a eventuais atrasos nos pagamentos.

Há de se considerar ainda, conforme dito, a realidade fática vivida pelo Município de Francisco Sá, naquele período 2018/2020, quando o Prefeito Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta assumiu a sua gestão.

É de conhecimento de todos e ainda de dados apurados pela Associação Mineira dos Municípios, que o Estado de Minas Gerais devia os municípios mineiros cerca de R\$18.000.000.000,00 (dezoito bilhões de reais), naquele período. Com o Município Francisco Sá não foi diferente. No início de sua gestão, o Estado de Minas Gerais devia ao Município de Francisco Sá cerca de R\$8.000.000,00 (oito milhões de reais), considerado repasse do FUNDEB, ICMS, saúde, IPVA. Em razão disso, foi necessário o Prefeito realizar um verdadeiro esforço colossal para não encerrar, para não paralisar nenhum serviço essencial prestado à população e, de igual maneira, não atrasar o pagamento dos fornecedores ou dos

servidores públicos, que, diga-se de passagem, nesses 8 anos de gestão não existiu 1 dia de atraso no pagamento dos servidores.

Nesse contexto, deve se ponderar se seria justo, proporcional ou mesmo razoável a punição de gestores municipais. Pelo pagamento desses juros ou multa ou atualização monetárias, vê que ausente o elemento dolo ou elemento de má-fé.

Diante de todo exposto, requeremos e reiteramos o pedido de acolhimento das razões recursais, tento em vista a ausência de elementos suficientes para vincular incidência de juros e multas, exclusivamente, ao não pagamento das obrigações contributivas. Ainda a constatação de que a retenção denotada na rubrica referente a juros, multa e atualização monetária, não decorre, de fato, da falta de planejamento ou programação orçamentária/financeiro da administração. Mas, sim de uma obrigação imposta, através do acordo firmado, nos termos da lei do parcelamento firmado, Lei 12810.

Requeremos ainda a rejeição da aplicação da multa proposta pela 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios ao recorrente pelo não envio da documentação requisitada, uma vez que esse ponto foi sequer levantado ou imposto, por ocasião do julgamento da representação, e seu acolhimento representaria uma reforma prejudicial ao recorrente, o que é vedado no ordenamento jurídico brasileiro.

Seria isso.

Muito obrigado a todos!

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, DURVAL ÂNGELO:

Obrigado.

Passo a palavra ao Conselheiro Relator Wanderley Ávila.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1) Preliminar - Da admissibilidade do Recurso

Nos termos da Certidão Recursal juntada à peça nº 04, a decisão proferida no processo principal, em 18/08/2022, foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas – DOC do dia 16/09/2022, ao passo que a decisão nos autos dos Embargos de Declaração nº 1127389, em sessão realizada em 20/10/2022, foi disponibilizada no DOC do dia 15/12/2022 (peça nº 09 do correspondente processo).

Assim, considerando que, nos termos do artigo 344 da Resolução nº 12/2008, outrora vigente, os Embargos de Declaração interrompem a contagem dos prazos para a interposição de outros recursos e, ademais, tendo em vista que, no presente caso, o Recurso Ordinário foi protocolizado em 22/11/2022, ou seja, antes mesmo de se iniciar o prazo recursal, o presente Recurso é tempestivo.

Ademais, nota-se que é inequívoco o interesse recursal do senhor Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, uma vez que o gestor foi atingido pela decisão recorrida.

Verifico, ainda, que estão presentes os requisitos formais previstos no art. 335, I a III, da Resolução nº 12/2008 – e agora previstos no art. 402 da Resolução nº 24/2023 –, relativos à qualificação do interessado, aos fundamentos de fato e de direito e ao pedido de nova decisão, pelo que ratifico a admissibilidade do processamento do Recurso feita na peça nº 05.

Destarte, admito o Recurso, porquanto próprio, tempestivo e interposto por parte legítima.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Admito o recurso.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Admito.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

De acordo com Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, DURVAL ÂNGELO:

De acordo com Relator.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR QUANTO À PRELIMINAR.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

II.2) Do mérito

Em consulta aos autos, observo que os fatos analisados no presente feito envolvem a apuração de irregularidades decorrentes do pagamento de multas e juros de mora ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em razão da inadimplência, sem justificativa plausível, nos recolhimentos das parcelas das contribuições correntes nas datas-limites de seus vencimentos, quer seja da parte patronal, quer seja da parte descontada dos segurados, nos termos da Lei Nacional nº 12.810/2013.

Em suas razões recursais, constantes na peça nº 01, o Recorrente, senhor Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, sustentou, em síntese, que o atraso no repasse de contribuições previdenciárias e as consequentes multas decorreram do contexto de “[...] crise financeira provocada pelo ato ilícito do Governador do Estado de Minas Gerais, Sr. Fernando Pimentel, de reter recursos dos Municípios [...]”, uma vez que, em seus dizeres, a dívida do ente estadual com os municipais “[...] chegava a mais de 12 bilhões de reais, segundo dados da Associação Mineira de Municípios – AMM”.

Alegou que, além da dívida do Estado com o Município de Francisco Sá ter alcançado 8 (oito) milhões de reais, o Recorrente teria “receb[ido] do antigo gestor municipal verdadeira massa falida ao assumir a Prefeitura no ano de 2017”.

Nesse cenário de crise financeira, o Recorrente aduziu ter sido necessário “sacrificar outras obrigações” em prol de conferir continuidade e manutenção de serviços essenciais à população, como saúde e educação, além de manter regular a folha de pagamento dos servidores.

Desta feita, argumentou não ser justo, razoável ou proporcional a imputação de multa e imposição de ressarcimento, considerando ainda que, para configurar conduta de improbidade administrativa, careceria da verificação de dolo na conduta do agente, inexistente no presente caso, porquanto teria o Recorrente tomado as medidas que entendeu cabíveis para “regularizar o caos instalado”. Não haveria, tampouco, “falta de técnica, expertise ou competência” em sua conduta.

Ademais, o cálculo realizado pela Unidade Técnica estaria equivocado, porquanto o *quantum* supostamente devido teria sido obtido a partir de mera análise dos Demonstrativos de Distribuição de Arrecadação Federal do Banco do Brasil, referentes ao período de janeiro/2017 a dezembro/2019, sem a instauração de tomada de contas especial ou conferência das notas de empenho e das Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço e de Informações à Previdência Social (GFIP), tornando “impossível verificar quando ocorreram os fatos geradores que acarretaram a incidência desses encargos”.

Sobre o mencionado ponto, afirmou:

O Município de Francisco Sá/MG, na gestão 2009/2012, firmou termo de parcelamento de débitos, repactuado na gestão seguinte (2013/2016), pelo prefeito Denílson Silveira, nos moldes da Lei nº 12.810/13, que dispõe sobre o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes das competências vencidas até 28/02/13.

O Recorrente (gestão 2017/2020) apenas deu cumprimento ao acordo celebrado pelos antecessores para parcelamento de débitos com o INSS, com o pagamento das parcelas repactuadas por gestores anteriores a ele. Dessa forma, não é possível afirmar, sem penumbra de dúvidas, apenas pela análise das DAF's carreadas aos autos, que a inadimplência dos recolhimentos devidos ao INSS foi de responsabilidade do Recorrente, sendo certo que, em tese, há débitos de responsabilidade do gestor que atuou no período de 2009 a 2012, tendo a gestão seguinte apenas ajustado o parcelamento da dívida em face da Fazenda Nacional.

Ora, sem a análise pormenorizada da execução financeira municipal, através da competente tomada de contas especial, não é possível verificar quando ocorreram os fatos geradores que acarretaram a incidência desses encargos, ora atribuídos ao Recorrente.

Na verdade, não é possível afirmar com clareza se a rubrica RFBPREV-OB-DEV é oriunda da própria operação de parcelamento dos débitos vencidos antes de 28/02/13, ou se decorre do atraso no pagamento das obrigações previdenciárias correntes, como bem observou o D. Conselheiro Cláudio Terrão em seu judicioso voto, que lamentavelmente restou vencido naquela oportunidade.

[...]

É dizer: com base nos documentos acostados aos autos e nas informações registradas no Sicom, não há como aferir a realização de despesas ilegítimas com o pagamento de encargos financeiros, tampouco caracterizar e quantificar dano ao erário considerando apenas a soma das retenções deduzidas do FPM, o que impõe a absolvição do Recorrente.

[...]

Com base em tais argumentos, o senhor Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta requereu a reforma da decisão recorrida, afastando-se a aplicação das sanções que lhe foram imputadas, e que, caso assim não entenda este Tribunal Pleno, seja reduzida a multa a ele atribuída no valor de “[...] R\$30.000,00 (trinta mil reais), considerando o contexto de crise estatal em que estava inserida sua gestão”.

Após analisar as razões recursais, à peça nº 06, a Unidade Técnica ressaltou que o Recorrente não trouxera nenhum documento ou informação apto a modificar seu entendimento exposto nos autos originários, considerando que os argumentos do responsável foram outrora afastados na análise técnica, no parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e no acórdão recorrido.

Além disso, ressaltou que a ausência de notas de empenho e respectivos comprovantes não impossibilitou “a apuração dos valores relativos aos débitos automáticos realizados pela Receita Federal nas contas da municipalidade do FPM para pagamento das obrigações previdenciárias no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2016, não se observa impossibilidade de apuração do período de 2017 a 2019”. Frisou, ademais, que a ausência de notas de empenho e das guias de recolhimento (GFIP) nos autos decorreu da desídia da Prefeitura Municipal em apresentar os documentos, outrora requisitados à peça nº 05 da Representação nº 1.024.226.

Desta feita, a Unidade Técnica concluiu inexistir razões para modificar a decisão recorrida.

Após, em seu parecer conclusivo, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ratificou a conclusão da Unidade Técnica (peça nº 08).

Nesse ínterim, o Recorrente apresentou manifestação e documentos (peças nº 11 a 19), apontando possuir relatório contábil elaborado pela HLH Assessoria e Consultoria Ltda., contratada por meio de licitação, que analisou os dados contábeis da prefeitura referente aos anos de 2017 a 2019, trazendo “relevantes apontamentos aptos a contrapor fatos aduzidos nesses autos”.

Afirmou que, nos anos de 2017 a 2019, o Município registrou:

[...] o pagamento de apenas R\$15.702,96 em juros e multas por atraso no pagamento de contribuições previdenciárias, sendo tal valor referente a guia da previdência social – GPS não paga dentro do exercício 2016, pagamento de despesa realizado no dia 10/02/2017 conforme conta 030.035-7 FPM.; e de R\$ 669,04, referente a juros e multas com despesa correntes no ano 2018.

Assim sendo, ao contrapor os dados no Sicom e os dados no sistema contábil do Município, não haveria como averiguar se a realização de despesas ilegítimas seriam, de fato, de responsabilidade do Recorrente, além de que:

[...] não foram registrados pagamento de juros e multas pelo Município no período [...] Isso porque Município de Francisco Sá/MG, na gestão 2009/2012, firmou termo de parcelamento de débitos, repactuado na gestão seguinte (2013/2016), pelo prefeito Denílson Silveira. O Recorrente (gestão 2017/2020) apenas deu cumprimento ao acordo celebrado pelos antecessores para parcelamento de débitos com o INSS, com o pagamento das parcelas repactuadas por gestores anteriores a ele.

Pugnou, portanto, pelo provimento do recurso face à impossibilidade de se atribuir ao Recorrente a responsabilidade pelo pagamento dos valores se não há certeza dos “fatos geradores” que deram causa a eventuais atrasos de pagamentos.

Desta feita, após analisar a manifestação e os documentos colacionados, a Unidade Técnica, à peça nº 22, concluiu pela revisão de seu posicionamento inicial, considerando, em suma, os seguintes pontos:

[...]

Esse[s] valor[es] [R\$ 15.702,96 (quinze mil, setecentos e dois reais e noventa e seis centavos) e R\$ 669,04 (seiscentos e sessenta e nove reais e quatro centavos)] coincide[m] com as relações de liquidação apresentadas nas peças nº 13 e 17, cujo credor é o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social.

Os dados apresentados incitam dúvida se a realização de despesas ilegítimas com o pagamento de encargos financeiros é, de fato, de responsabilidade do recorrente. Aparenta-se que os valores da rubrica “RFB-PREV-OB DEV” referem-se a juros e multas arcados no âmbito de parcelamentos realizados pelo ente municipal em período anterior ao seu mandato.

Isso porque Município de Francisco Sá/MG, na gestão 2009/2012, firmou termo de parcelamento de débitos, repactuado na gestão seguinte (2013/2016), pelo prefeito Denílson Silveira. O recorrente (gestão 2017/2020) apenas teria dado cumprimento ao acordo celebrado pelos antecessores para parcelamento de débitos com o INSS, com o pagamento das parcelas repactuadas por gestores anteriores.

O próprio Acórdão faz menção a este fato, quando da responsabilização do gestor Denilson Rodrigues Silveira.

[...]

Dessa forma, não se pode afirmar que a inadimplência dos recolhimentos devidos ao INSS foi de responsabilidade do recorrente. As informações trazidas aos autos indicam que os fatos geradores que acarretaram a incidência desses encargos são anteriores ao seu mandato, não sendo cabível a responsabilização pelo pagamento de valores se não há

certeza sobre os fatos geradores, isto é, sobre quem deu causa a eventuais atrasos de pagamentos.

[...]

No caso, portanto, **cabe a essa Unidade Técnica rever seu posicionamento**. Na esteira do voto do Conselheiro Cláudio Terrão, restou evidenciado que a retenção denotada na rubrica referente a juros e multas (período de janeiro/13 a dezembro/19) **não decorre, de fato, da falta de planejamento e programação orçamentária-financeira da Administração do Município de Francisco Sá, mas sim do quadro legal a que se submete o gestor quando da adesão ao parcelamento disposto na citada legislação**.

Assim, é notável a ausência de demonstração da responsabilidade dos gestores citados, os quais, durante os seus respectivos mandatos, “assumiram a obrigação do parcelamento, na forma determinada pela Lei nº 12.810/13, e sofreram o ônus de adimplir encargos legais e as parcelas dos débitos previdenciários não recolhidos nas datas-limites de seus vencimentos”

(Grifos no original).

Não obstante a revisão de seu entendimento, ressaltou, uma vez mais, que a ausência de notas de empenho e das guias de recolhimento (GFIP) nos autos decorreu da desídia da Prefeitura em fornecer tais documentos, de modo que compreendeu pela responsabilização do Recorrente “em razão do descumprimento da determinação deste Tribunal de Contas do envio dos documentos solicitados pelo órgão técnico referentes às notas de empenho e respectivos comprovantes”.

Em seguida, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas também reviu o seu entendimento (peça nº 24). Diferentemente da Unidade Técnica, não considerou como legítima a documentação trazida, uma vez que a íntegra do relatório elaborado pela empresa HLH Assessoria e Consultoria Ltda. não foi apresentada aos autos. Não obstante, asseverou que os demais documentos contábeis juntados apontam que o montante supostamente devido seria “infinitamente” inferior ao averiguado anteriormente e consignado no acórdão recorrido. Ademais, revisitando os autos originários, constatou as seguintes falhas na instrução processual que não permitiram a condenação do Recorrente ou do outro ex-gestor representado:

De pronto, há que se destacar que o Sr. Denílson Rodrigues Silveira, em 10/7/13 - ou seja, há apenas 07 meses do início de sua gestão - fez “pedido de desistência de parcelamentos anteriores”, solicitação que, em tempo algum, foi posta em discussão nos presentes autos. Em seguida, o então gestor solicitou novo pedido de parcelamento, relacionado a débitos previdenciários referentes a competências vencidas até 28/2/2013.

Eis, então, a primeira falha de instrução: em que pese os débitos fossem datados de antes de março de 2013, o responsável pela gestão 2009-2012 não foi chamado ao processo. E, de fato, constata-se nos autos que o Sr. José Mário Pena, prefeito no período de 2009/2012, firmou, no final de sua gestão, em 13/12/12, o “Pedido de Parcelamento de Débitos” a fim de parcelar contribuições vencidas em seu mandato - fls. 148/149 da peça nº 23 do SGAP¹.

¹ O parcelamento de 2012 foi firmado com arrimo no art. 1º da Medida Provisória nº 589/12:

Art. 1º Os débitos junto à Fazenda Nacional de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações públicas, relativos às contribuições sociais de que tratam as alíneas “a” e “c” do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e às respectivas obrigações acessórias, provenientes de competências vencidas até 31 de outubro de 2012, inclusive décimo terceiro salário, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa da União, ainda que em fase de execução fiscal já ajuizada, ou que tenham sido objeto de parcelamento anterior não integralmente quitado, poderão ser pagos em parcelas a serem retidas no respectivo Fundo de Participação dos Estados - FPE e Fundo de Participação dos Municípios - FPM e repassadas à União, no valor de dois por cento da média mensal da receita corrente líquida do Estado, do Distrito Federal ou do Município.

Parágrafo único. Os débitos parcelados terão redução de sessenta por cento das multas de mora ou de ofício, de vinte e cinco por cento dos juros de mora e de cem por cento dos encargos legais.

Dessa forma, observa-se que os débitos parcelados advêm de gestão anterior à do Sr. Denilson e à do Sr. Mário Osvaldo, além de não constarem dos autos qualquer cálculo ou comprovação de que **fora realizada a devida individualização dos valores e precisa indicação do vencimento das competências em cada ano das 3 (três) gestões.**

Destarte, inexistindo a discriminação dos montantes e suas respectivas datas de vencimento, não há como se responsabilizar A, B ou C por pretensão mau planejamento e má gestão, ou mesmo pretender a determinação de ressarcimento.

(Grifos no original).

Assim, por seus fundamentos, diante dos vícios na instrução processual, manifestou-se pelo conhecimento e provimento do recurso para desconstituir a decisão originária e afastar a imposição de multa e ressarcimento a ambos os representados naquela oportunidade, porquanto o provimento surtiria efeitos aptos a alcançar o senhor Denilson Rodrigues Silveira.

Por fim, confrontou o pleito da Unidade Técnica para condenar o Recorrente ao pagamento de multa pelo não envio da documentação requisitada, uma vez que, por não ter sido veiculado no acórdão originário, sua imposição em sede de recurso significaria *reformatio in pejus*, vedado no ordenamento jurídico pátrio.

Pois bem.

A partir da análise dos autos, compreendo estar o cerne da celeuma na suposta ausência de instrução processual da Representação nº 1.024.226.

Apesar de, ao início, o relatório técnico (peça nº 06) e o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (peça nº 08) terem se encaminhado para manter incólume o acórdão recorrido que imputou multa aos responsáveis e determinou o ressarcimento ao erário – posto que as razões recursais apenas reiteravam questões já sedimentadas nos autos originários –, o Recorrente apresentou documentos às peças nº 11 a 19, demandando nova análise, que foi realizada pela Unidade Técnica (peça nº 22) e pelo *Parquet* (peça nº 24) logo em seguida.

Não obstante anuir com o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas de que a mera apresentação do *print* de um excerto do relatório contábil supostamente elaborado pela HLH Assessoria e Consultoria Ltda., pessoa jurídica contratada pelo Município, com ausência de sua íntegra, retira a força probatória que lhe seria atribuída, creio que as alegações presentes na manifestação do Recorrente (peça nº 11), cumuladas com os demais documentos financeiros apresentados (peças nº 12 a 19), são o bastante para suscitar dúvida quanto aos montantes a serem ressarcidos pelos agentes públicos.

De fato, a divergência entre os valores repassados ao Instituto Nacional do Seguro Social nos exercícios de 2017 (peça nº 17) e de 2018 (peça nº 13), totalizando R\$ 16.372,00 (dezesesseis mil e trezentos e setenta e dois reais), e aquele determinado ao Recorrente, no acórdão originário, para ser ressarcido aos cofres públicos – R\$287.990,75 (duzentos e oitenta e sete mil, novecentos e noventa reais e setenta e cinco centavos) – é significativa e evidencia a distinção entre o contido nas Guias de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP) e os valores retidos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para pagamento das dívidas previdenciárias.

Conforme bem observado pelo Recorrente (peça nº 01) e pela Unidade Técnica (peça nº 22), o Conselheiro Cláudio Terrão, em seu voto vencido (peça nº 42 da Representação nº 1.024.226), já havia apontado que, face à ausência da juntada das notas de empenho e das GFIPs pertinentes, não seria possível verificar “quando ocorreram os fatos geradores que acarretaram a incidência desses encargos [...] não [sendo] possível afirmar com clareza se a rubrica RFB-PREV-OB-DEV é oriunda da própria operação de parcelamento dos débitos vencidos antes de 28/02/13, ou se decorre do atraso no pagamento das obrigações previdenciárias correntes”. Em seus termos:

[...]

Nesse aspecto, é preciso considerar, portanto, que, a princípio, quem deu causa a eventual dano ao erário, em razão do pagamento de encargos, juros e multas decorrentes do

inadimplemento de obrigações previdenciárias, foi o Senhor José Mário Pena, prefeito nos exercícios de 2009 a 2012, tendo os gestores que o sucederam apenas adotado as providências cabíveis objetivando a regularização da situação do Município de Francisco Sá junto ao INSS.

[...]

Isso quer dizer que os prefeitos das gestões 2013/2016 e 2017/2020 não só assumiram a obrigação de quitar as dívidas deixadas por seu antecessor, mas se comprometeram a recolher as contribuições correntes mediante retenção no FPM do mês subsequente do vencimento da obrigação, tudo nos termos autorizados pela lei.

[...] não há nos autos elementos suficientes para vincular a incidência das multas e juros exclusivamente ao não pagamento de obrigações contributivas correntes, porquanto foram considerados apenas os dados de janeiro/17 a setembro/18 declarados no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom) e os valores indicados nas rubricas constantes nos Demonstrativos do Banco do Brasil (fls. 96/143 da peça nº 23), os quais não apresentam a indicação das despesas sobre as quais incidiram os mencionados encargos.

Nesse contexto, todavia compreenda que o Município de Francisco Sá estava inadimplente quanto ao recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), considero que, com base nos documentos acostados aos autos e nas informações registradas no Sicom, **não há como aferir a realização de despesas ilegítimas com o pagamento de encargos financeiros, tampouco caracterizar e quantificar dano ao erário considerando apenas a soma das retenções deduzidas do FPM.**

[...]

Isso posto, não há que se falar em ausência de justificativa plausível dos chefes do Executivo citados, uma vez que eles estavam vinculados às normas oriundas do parcelamento das contribuições sociais inadimplidas, situação em que não há margem para discricionariedade, e que, patentemente, impacta no exercício da gestão pública, principalmente sob a perspectiva orçamentária e financeira.

Diante desse cenário, é notável **a ausência de demonstração da responsabilidade dos gestores citados**, os quais, durante os seus respectivos mandatos, assumiram a obrigação do parcelamento, na forma determinada pela Lei nº 12.810/13, e sofreram o ônus de adimplir encargos legais e as parcelas dos débitos previdenciários não recolhidos nas datas-limites de seus vencimentos.

(Grifos no original).

Decerto, não há como distinguir se os montantes indicados, em cada mês, contêm apenas valores oriundos do parcelamento da dívida (peça nº 23, fls. 148/149 e 182/183, Representação nº 1.024.226) ou se conteriam parte ou totalidade dos encargos decorrentes de atrasos cometidos na gestão anterior ou, ainda, se se trataria de valores referentes aquele próprio exercício. Vê-se, por exemplo, na planilha elaborada pelo Município, na fl. 15 da peça nº 23 daqueles autos, que a descrição do valor de R\$ 28.621,96 (vinte e oito mil, seiscentos e vinte e um reais e noventa e seis centavos), referente a “juros/multas sob pagamento de inss em atraso”, do mês de fevereiro de 2014, não distingue sequer se os valores seriam próprios da gestão de parcelas em atraso da gestão do Sr. José Mário Pena, se parcialmente ou se totalmente oriundos de parcelas em atraso da gestão do Sr. Denílson Rodrigues Silveira. O mesmo pode ser dito dos demonstrativos de arrecadação do Fundo de Participação dos Municípios, juntados naqueles autos, que trataram dos valores referentes ao exercício de 2013 (fls. 17/26), 2014 (fls. 27/38), 2015 (fls. 39/50), 2016 (fls. 51/62 e peça nº 24, fl. 204), 2017 (peça nº 24, fls. 210/215-v), 2018 (peça nº 24, fls. 216/221-v) e 2019 (peça nº 24, fls. 222/227-v).

Ao momento de apuração, nos autos originários, do dano ao erário e identificação das condutas dos agentes públicos responsáveis, com a atribuição do nexo causal, constato que o cálculo realizado (peça nº 24, fls. 232/240, dos autos digitalizados) não acrescentou à instrução do processo a devida discriminação dos valores devidos com a vinculação destes aos agentes responsáveis, de modo que realizou tão somente o somatório dos valores apresentados nos autos pelo Município e constantes no Sicom e no Sistema de Informações do Banco do Brasil (peça

nº 23, fls. 96/143, e peça nº 24, fls. 204/231, todas dos autos digitalizados) – os quais não fazem a distinção, conforme mencionado – e os atribuiu, em blocos, de acordo com cada exercício, ao prefeito e ex-prefeito. Ou seja, todos os valores relativos aos débitos automáticos realizados pela Receita Federal nas contas do Fundo de Participação Municipal para pagamento das obrigações previdenciárias e realizados nos exercícios de 2017 a 2019 foram atribuídos, indistintamente, ao senhor Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta e àqueles referentes aos exercícios de 2013 a 2016 foram, também de forma indistinta, atribuídos ao senhor Denílson Rodrigues Silveira.

De tal sorte, entendo que não há como concluir, com exatidão, pela determinação de ressarcimento ao erário e fazer do acórdão deste Tribunal de Contas um título exigível, certo e determinado, tal como preceitua o art. 71, §3º, da Constituição da República Federativa do Brasil. Para tanto, a delimitação objetiva dos montantes a serem eventualmente ressarcidos demandaria abertura de nova instrução e apuração dos valores, com a atribuição de cada montante devido a cada um dos responsáveis – o que é impróprio neste momento processual.

Esta Corte de Contas já se manifestou em outras oportunidades quanto à necessidade da adequada demonstração e quantificação do dano para que fosse possível determinar, ao agente público, o ressarcimento aos cofres públicos. Veja-se excerto da ementa de um desses acórdãos dos quais me valho:

RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE MANUTENÇÃO DA FROTA DE VEÍCULOS. OMISSÃO DO GESTOR MUNICIPAL. NÃO CARACTERIZADA. INEXISTÊNCIA DE ERRO GROSSEIRO OU DOLO. LINDB. PREJUÍZO AO ERÁRIO. DANO INQUANTIFICÁVEL. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. IMPOSSIBILIDADE. NÃO PROVIMENTO AO RECURSO. ARQUIVAMENTO.

[...]

4. Havendo indícios de dano, mas não sendo ele quantificável, não é possível ordenar o ressarcimento dos valores eventualmente dispendidos irregularmente.

[Recurso Ordinário n. 1148621. Relator Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão do dia 07/02/2024. Disponibilizada no DOC do dia 01/03/2024. Colegiado. Tribunal Pleno.]

Desta feita, considerando inadequada a instrução processual da Representação nº 1.024.226, dou provimento ao Recurso Ordinário para desconstituir o acórdão recorrido e reconhecer a improcedência da Representação diante da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 258, III, do Regimento Interno, Resolução nº 24/2023. Assim, afasto a aplicação da multa no montante de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), imputada ao Sr. Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, bem como a determinação de restituição ao erário no valor histórico de R\$287.990,75 (duzentos e oitenta e sete mil, novecentos e noventa reais e setenta e cinco centavos), imposta na decisão recorrida.

Ademais, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (peça nº 24) apontou que os efeitos da desconstituição do acórdão originário deverão alcançar o senhor Denílson Rodrigues Silveira “porquanto o vício verificado, decorrente de insuficiência de instrução processual, também é capaz de macular a pretensão de sua condenação, dado que sequer foi demonstrado precisamente o montante pelo qual seria responsável”. Nesse sentido, são os julgados deste Tribunal de Contas quanto à extensão dos efeitos da decisão à parte que não apresentou recurso:

RECURSO ORDINÁRIO. PREFEITURA MUNICIPAL. PREJUDICIAL DE MÉRITO. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO RESSARCITÓRIA. EFEITO EXPANSIVO DO RECURSO. EXTINÇÃO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

1. Em 28/04/2021, o Tribunal Pleno desta Corte reconheceu, a partir do Tema n. 899 do STF a possibilidade de prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário no âmbito de processos do Tribunal de Contas, caso transcorridos os prazos regimentais de prescrição da pretensão punitiva.

2. Acolhido recurso interposto, deve ser estendido seu efeito à parte que não apresentou recurso.

[...]

Pelas razões expendidas, e na esteira de entendimentos do Tribunal Pleno em casos análogos, como no Recurso Ordinário n. 862.500, apreciado na Sessão de 21/05/2014, confiro efeito expansivo ao recurso, estendendo-o ao Senhor Mauro Lúcio Alves Mesquita, ex-Secretário de Transporte e Viação, a quem foi imputado o débito de R\$ 1.340,26 (um mil trezentos e quarenta reais e vinte e seis centavos), conforme notas taquigráficas de fls. 251/254v do processo principal, reconhecendo a prescrição da pretensão ressarcitória.

[...]

[Recurso Ordinário n. 1071527. Relator Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão do dia 1º/09/2021. Disponibilizada no DOC do dia 29/09/2021. Colegiado. Pleno.]

RECURSOS ORDINÁRIOS. DECISÃO CAMERAL. COMINAÇÃO DE MULTA E DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IRREGULARIDADES EM CONCORRÊNCIAS PÚBLICAS. RAZÕES RECURSAIS ACOLHIDAS PARCIALMENTE. DESCONSTITUIÇÃO DE PARTE DAS MULTAS APLICADAS AOS ORA RECORRENTES. EXTENSÃO DE EFEITOS DA DECISÃO A AGENTES APENADOS QUE NÃO RECORRERAM. AFASTAMENTO DA CONDENAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO PELO PREFEITO MUNICIPAL.

1. Reforma-se a decisão recorrida e desconstituem-se as multas aplicadas aos ora recorrentes, relativamente aos seguintes tópicos: a) falta de divulgação do aviso contendo o resumo do edital da licitação; b) exigência antecipada de comprovação da garantia de manutenção da proposta; c) vedação à participação de empresas reunidas em consórcio; d) exigência de que o responsável técnico faça parte do quadro diretor ou que seja empregado registrado; e) deficiência na guarda e controle dos processos licitatórios; f) exigência de data única para realização da visita técnica; g) falta da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira, em desacordo com o inciso II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000; h) ausência de parecer jurídico; e i) programação inadequada da obra.

2. Mantém-se a decisão recorrida e, conseqüentemente, a multa aplicada ao responsável, relativamente à exigência cumulativa de capital social mínimo integralizado e de garantia da proposta.

3. Acolhem-se as razões recursais para reformar a decisão recorrida e desconstituir a condenação de ressarcimento ao erário, porquanto o recorrente, responsável pela homologação do certame, não detinha conhecimentos técnicos específicos de engenharia para atestar possível inadequação no cronograma de realização da obra, tampouco existência de superfaturamento no orçamento ou a necessidade de apresentação de justificativas técnicas quanto a itens específicos das planilhas orçamentárias, não recaindo sobre ele conduta eivada de dolo ou erro grosseiro.

[...]

Ademais, considerando que o exame empreendido nos autos é fundado em motivos que não têm caráter exclusivamente pessoal, na esteira de entendimentos do Tribunal Pleno em casos análogos, v. g., na decisão prolatada no Recurso Ordinário nº 862.500, na Sessão de 21/5/2014, entendo ser o caso de estender os efeitos da decisão às Sras. Karina Maria Kunz, Cristina Maria Santos Carvalho, Renata Conceição Gomes Gontijo e Nayara Aparecida Coelho, membros da Comissão Permanente de Licitações que atuaram na Concorrência Pública nº 005/2011, para afastar a multa a elas aplicada, em homenagem ao efeito expansivo subjetivo do recurso, que parte da doutrina denomina de dimensão subjetiva do efeito devolutivo.

[...]

[Recurso Ordinário n. 1077274 e 1077276. Relator Conselheiro Gilberto Diniz. Sessão do dia 17/11/2021. Disponibilizada no DOC do dia 27/01/2022. Colegiado. Pleno.]

Assim sendo, na esteira de entendimentos do Tribunal Pleno em casos análogos, considerando que a presente decisão é mais benéfica aos representados e é fundada em motivos que não têm caráter exclusivamente pessoal, confiro efeito expansivo ao recurso para afastar a aplicação da multa no montante de R\$ 58.000,00 (cinquenta e oito mil reais) imputada ao Sr. Denílson

Rodrigues Silveira, bem como afastar a determinação de restituição ao erário que lhe foi imposta, no valor histórico de R\$ 643.364,76 (seiscentos e quarenta e três mil, trezentos e sessenta e quatro reais e setenta e seis centavos).

Por fim, anuo ao posicionamento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (peça nº 24) por compreender configurar *reformatio in pejus* a imputação de sanções estranhas àquelas já dispostas no acórdão recorrido, de modo que é incabível, nesta fase recursal, a condenação do Recorrente por não ter apresentado a documentação requisitada nos autos da Representação nº 1.024.226.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando inadequada a instrução processual da Representação nº 1.024.226, **dou provimento** ao Recurso Ordinário para desconstituir o acórdão recorrido e reconhecer a improcedência da Representação diante da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 258, III, do Regimento Interno, Resolução nº 24/2023.

Consequentemente, afasto a aplicação da multa no montante de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), imputada ao Sr. Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, bem como afasto a determinação de restituição ao erário no valor histórico de R\$287.990,75 (duzentos e oitenta e sete mil, novecentos e noventa reais e setenta e cinco centavos), imposta na decisão recorrida.

Por ser a decisão mais benéfica, fundada em motivos que não têm caráter exclusivamente pessoal, confiro efeito expansivo ao recurso para afastar a aplicação da multa no montante de R\$ 58.000,00 (cinquenta e oito mil reais) imputada ao Sr. Denílson Rodrigues Silveira, bem como afastar a determinação de restituição ao erário que lhe foi imposta, no valor histórico de R\$643.364,76 (seiscentos e quarenta e três mil, trezentos e sessenta e quatro reais e setenta e seis centavos).

Intime-se o Recorrente, Sr. Mário Osvaldo Rodrigues Casasanta, e seus procuradores, acerca da decisão, nos termos do art. 245, II e §2º, I, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Intime-se o Representado, Sr. Denílson Rodrigues Silveira e seus procuradores, acerca da decisão, nos termos do art. 245, II e §2º, I e II, da Resolução nº 24/2023.

Ultimadas as providências cabíveis, determino o arquivamento dos autos nos termos do art. 258, III, do Regimento Interno.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com o Relator, senhor Presidente.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, DURVAL ÂNGELO:

De acordo com Relator.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES)

* * *

sb/rb/fg



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS