Acórdão – Segunda Câmara

Processo: **686042**
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Exercício financeiro: 2003
Órgão/Entidade: Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Janaúba - PREVIJAN
Responsável: Waldimir Teles Filho, dirigente da entidade à época
Procurador: não há

Representante do Ministério Público: Glaydson Santo Soprani Massaria
Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL – INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS – PRELIMINAR: INAPLICABILIDADE DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA – MÉRITO: IRREGULARIDADE DAS CONTAS – APLICAÇÃO DE MULTA – ARQUIVAMENTO.
1) Afasta-se a hipótese da aplicação do instituto da prescrição da pretensão punitiva prevista no art. 110-E da Lei Orgânica e no inciso I do art. 2º da Decisão Normativa n. 05/12, e da mesma forma, verifica-se a não incidência da prescrição intercorrente de 10 (dez) anos, bem como não há que se falar na incidência do art. 110-F da referida Lei, uma vez que não foi constatada a paralisação da tramitação do feito, em um mesmo setor desta Casa, por período igual ou superior a 05 (cinco) anos.
2) No mérito, julgam-se irregulares as contas do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais relativas ao exercício financeiro de 2003, prestadas pelo dirigente à época.
3) Aplica-se multa ao responsável, pela realização de despesas com desvio de finalidade, cuja importância deverá ser atualizada quando de sua restituição.
4) Arquivam-se os autos após promovidas as medidas legais cabíveis à espécie.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

(Conforme arquivo constante do SGAP)

Segunda Câmara – Sessão do dia 12/09/13

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Processo nº: 686042

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Jurisdicionado: Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Janaúba - PREVIJAN

Responsável: Waldimir Teles Filho

Exercício Financeiro: 2003

I - RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual apresentada pelo Senhor Waldimir Teles Filho, Diretor Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Janaúba - PREVIJAN, relativa ao exercício financeiro de 2003.

A Unidade Técnica examinou as contas, elaborando o relatório de fls. 25/35, no qual apontou as irregularidades sumarizadas à fl. 35.

Citado, o responsável não apresentou defesa, conforme certidão à fl. 43.

O Ministério Público de Contas, considerando ter transcorrido mais de cinco anos desde a causa interruptiva da prescrição prevista no art. 110-C da Lei Orgânica do Tribunal sem que tenha sido proferida decisão de mérito, bem como diante da ausência de indícios de dano ao erário, opinou pelo reconhecimento da prescrição e a consequente extinção do processo com resolução de mérito, nos termos do art. 110-E da sobredita lei (fls. 47/50).

É o relatório, no essencial.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar de Mérito

O Ministério Público de Contas ressalta, inicialmente, que a Unidade Técnica não apontou indícios de dano material ao erário, o que, a seu ver, afasta a exceção de imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da Constituição da República. Discorre, assim, sobre a aplicação do instituto da prescrição no âmbito do Tribunal de Contas, à luz do disposto na Lei Orgânica e informa que não considerou as causas suspensivas previstas na Decisão Normativa nº 01/12, por entender tratar-se de matéria de lei formal.

Em face disso, o *Parquet* sustenta a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal em relação aos fatos examinados nos autos, tendo em vista o decurso de lapso superior a 05 (cinco) anos, sem decisão de mérito, desde a primeira causa interruptiva, ocorrida em 26/04/04.

Manifesta-se, portanto, pela prescrição do poder punitivo do Tribunal e pela extinção do processo com resolução de mérito, em face do disposto no art. 110-E da Lei Orgânica.

> A esse respeito, cumpre esclarecer, inicialmente, que a Lei Orgânica do Tribunal, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 120, de 15/12/11, em observância ao disposto no §7º do art. 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais, determina a aplicação da prescrição às ações de fiscalização desta Corte (art. 110-A) e fixa em 05 (cinco) anos o prazo para a perda da pretensão punitiva do Tribunal, contados desde a ocorrência do fato (art. 110-E) ou, ainda, no caso de paralisação da tramitação processual, em um mesmo setor, por igual período (art. 110-F).
>
> A fim de harmonizar interpretações e orientar a aplicação do instituto da prescrição no âmbito desta Corte, o Tribunal Pleno aprovou, na sessão de 08/02/12, a Decisão Normativa nº 01/12, revogada, posteriormente, pela Decisão Normativa nº 05/12, a qual, dentre outras coisas, fixa as causas suspensivas da prescrição (art. 3º) e especifica os prazos prescricionais aplicáveis no âmbito desta Corte (art. 2º), a fim de extirpar as divergências até então existentes e uniformizar o entendimento dos colegiados sobre a matéria.
>
> A questão levantada pelo Ministério Público de Contas relativa à eventual inconstitucionalidade da previsão de causas suspensivas no art. 3º da mencionada decisão normativa, não é relevante para fins de apuração, no presente caso, da ocorrência da

prescrição. Isto quer dizer que a desconsideração das causas suspensivas, consoante proposta do *Parquet*, não tem o condão de alterar o entendimento acerca da preliminar de mérito por ele erigida.

O art. 2º da Decisão Normativa nº 05/12, conforme demonstrado, limita as hipóteses de cabimento da prescrição no âmbito do Tribunal de Contas às seguintes, *in verbis*:

> Art. 2º Aplica-se aos processos do Tribunal de Contas, para os efeitos desta Decisão Normativa, o prazo prescricional de:
>
> I – 05 (cinco) anos, contados da data da ocorrência do fato até a incidência do primeiro marco interruptivo da prescrição, na forma do art. 110-C da Lei Complementar Estadual nº 102/2008;
>
> e
>
> II – 05 (cinco) anos, quando, durante esse período ou em período superior, a tramitação do feito ficar paralisada em um mesmo setor, nos termos do art. 110-F da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

Observa-se, assim, que a prescrição intercorrente foi consagrada expressamente na hipótese em que caracterizada a paralisação do feito em um mesmo setor.

Com efeito, o Tribunal Pleno desta Corte decidiu, na sessão de 21/09/11, nos autos do Recurso Ordinário nº 811987, pela inaplicabilidade de outras hipóteses de prescrição intercorrente aos processos que tramitam no âmbito desta Casa, enquanto não houver alteração do panorama legal vigente.

Todavia, na sessão do Tribunal Pleno de 21/08/13 e nos autos do Processo nº 781234, esta Casa avançando sobre o tema reconheceu a prescrição intercorrente de 10 (dez) anos, contados entre a data da causa interruptiva e a data da prolação da decisão de mérito recorrível, a teor do disposto no § 7º do art. 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, no art. 118 da Lei Complementar nº 102/2008 e no art. 379 do Regimento Interno desta Corte, todos combinados com o art. 205 do Código Civil.

No caso dos autos, verifica-se que os fatos analisados remontam ao exercício de 2003, tendo o prazo prescricional sido interrompido em 26/04/04, com a autuação do processo, nos termos do inciso II do §1º do art. 110-C da Lei Orgânica. Dessa forma, tendo em vista que a interrupção da prescrição inicial ocorreu, aproximadamente, um ano após a ocorrência dos fatos, entendo incabível a aplicação da hipótese de prescrição prevista no art. 110-E da referida Lei e no inciso I do art. 2º da Decisão Normativa nº 05/12. Da mesma forma, verifica-se a não incidência da prescrição intercorrente de 10 (dez) anos.

Também, não há que se falar na incidência do art. 110-F da Lei Orgânica, uma vez que não foi constatada a paralisação da tramitação do feito, em um mesmo setor desta Casa, por período igual ou superior a 05 (cinco) anos.

Dessa forma, nos termos do entendimento assentado pelo órgão máximo de deliberação do Tribunal, rejeito a prejudicial de mérito arguida pelo Ministério Público de Contas.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Sr. Presidente, houve uma mudança de entendimento não é?

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

O Ministério Público tem arguido a prescrição intercorrente em cinco anos, e o Tribunal tem entendido essa prescrição intercorrente, quando possível, em dez anos, salvo nas situações em que a lei expressamente diz cinco anos.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Então, neste caso, não tem os dez também?

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Não tem os dez nem houve a paralisação por cinco anos em um setor da Casa.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Eu fiquei na dúvida porque o órgão máximo já mudou o seu entendimento quanto aos dez anos. Então, como não tem os dez anos, estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

Mérito

No estudo inicial, foram apontadas as seguintes irregularidades pela Unidade Técnica:

1) Falta de apresentação do relatório de controle interno, previsto pela INTC nº 06/03 (fl. 34, item VI);
2) Contabilização de despesas nos valores de R$155.600,00 (cento e cinquenta e cinco mil e seiscentos reais) e R$153.899,48 (cento e cinquenta e três mil oitocentos e noventa e nove reais e quarenta e oito centavos), sob o título "Outros Benefícios Assistenciais", cuja realização deverá ser esclarecida, tendo em vista o disposto no art. 1º, III, da Lei nº 9.717/98, que disciplina a utilização dos recursos vinculados ao RPPS ao pagamento de benefícios previdenciários e despesas administrativas (fl. 27);
3) Movimentação de disponibilidades financeiras em instituição não-oficial (fl. 29, item 2.2);
4) Inconsistências no Balanço Patrimonial do PREVIJAN em relação aos dados contidos na PAC/2003, no que tange à dívida previdenciária do Executivo Municipal para com o RPPS (fls. 13, 14 e 33 e 37);
5) Divergência entre os valores constantes do Demonstrativo das Contribuições Recebidas pelo RPPS e o registrado no Demonstrativo de Contribuição à Previdência Própria, que integra a PCA/2003 do Executivo (fls. 20 e 36); e
6) O demonstrativo da Dívida Flutuante registra movimentação relativa à "empréstimo de pessoal", no valor de R$632,84 (seiscentos e trinta e dois reais e oitenta e quatro

centavos), que, embora não evidenciada no Comparativo da Despesa, contraria o disposto nos arts. 1º, III, e 6º, V, da Lei nº 9.717/98 (fls. 15 a 19 e 35).

Conforme registrado anteriormente, não houve apresentação de defesa e, portanto, de justificativas por parte do responsável, restando sem os devidos esclarecimentos as irregularidades apontadas nos autos.

Em relação ao item 1, deve ser salientado que o controle interno é instrumento indispensável ao planejamento e acompanhamento das atividades administrativas, auxiliando a gestão diligente do patrimônio e dos recursos confiados ao administrador público, evitando a ocorrência de desperdícios e desvios. Sua instalação e manutenção são obrigatórias por força do art. 74 da Constituição da República.

A ausência do controle interno, além de comprometer seriamente os resultados das ações administrativas, afetando o desempenho da gestão municipal, constitui falha grave, por contrariar as disposições contidas no § 1º do art. 31 e nos arts. 70, 71 e 74 da Constituição da República e obstaculizar as ações de controle externo exercidas pelo Tribunal de Contas, impossibilitando a aferição da regularidade dos procedimentos administrativos e a correta aplicação dos recursos públicos.

No caso, a falta de apresentação do relatório de controle interno evidencia a omissão do administrador quanto ao seu dever constitucional de demonstrar a implantação do sistema de controle interno e seu pleno funcionamento, bem como o registro dos resultados de suas ações durante a gestão examinada, o que, certamente, teria evitado a ocorrência das falhas apontadas, pelo que considero irregular a questão descrita no item 1, por afrontar os dispositivos constitucionais mencionados.

Em relação às despesas descritas nos itens 2 e 6, deve ser ressaltado que a Lei nº 9.717/98, que estatui as regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social – RPPS dos servidores públicos de todos os entes federativos, dispõe em seu art. 1º que os respectivos recursos financeiros somente poderão ser utilizados para pagamento de benefícios previdenciários e despesas administrativas, sendo expressamente vedada, também, a utilização de tais recursos para a concessão de empréstimos de qualquer natureza, sob pena de contrariar as prescrições contidas no art. 6º, V, da referida lei, bem como as disposições do art. 43, § 2º, II, da LRF, pelo que considero irregular.

Portanto, os fatos apontados representam desvio de finalidade na realização de gasto público, configurando transgressão aos princípios da legalidade e moralidade administrativa, ensejando a responsabilidade pessoal do gestor.

Em relação aos itens 4 e 5, destaque-se que, a teor da Resolução nº 774/94 do Conselho Federal de Contabilidade - CFC, o objetivo científico da Contabilidade é a correta apresentação do patrimônio e na apreensão e análise das causas das suas mutações. No plano pragmático, a contabilidade tem por finalidade prover os usuários com informações necessárias sobre aspectos de naturezas econômica, financeira e física do patrimônio da entidade e suas mutações, o que compreende os registros, demonstrações, análises, diagnósticos e prognósticos, expressos sob a forma de relatos, pareceres, tabelas, planilhas e outros meios. Nesse sentido, a Resolução nº 750/93, dentre outros princípios, dispõe no art. 6º sobre o princípio da oportunidade o qual se refere ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais, objetivando a produção de informações íntegras e tempestivas. Já no art. 7º, ao tratar do princípio do registro pelo valor original, preconiza que os componentes do patrimônio devem ser registrados pelos valores originais das transações com o mundo exterior, expressos a valor presente na moeda do País. Esses princípios, como se vê, pressupõem a fidedignidade dos lançamentos contábeis.

Não é o que se depreende dos fatos elencados nos itens 4 e 5, pois, tanto o Balanço Patrimonial como o Demonstrativo das Contribuições Recebidas pelo PREVIJAN apresentam valores divergentes em relação aos lançamentos contábeis da dívida previdenciária do Executivo Municipal para com o RPPS, constante da PCA/2003.

Estes fatos, além de contrariarem os princípios sobreditos, representam, também, grave ofensa às prescrições da Lei nº 4.320/64, contidas nos arts. 83 a 106, notadamente os arts. 83, 89, 90, 103 e 104 que preconizam a evidenciação da gestão administrativa, orçamentária, financeira, patrimonial e industrial da entidade perante a Fazenda Pública, a sociedade e os órgãos responsáveis pelo controle interno e externo, por impossibilitar o real conhecimento da situação fiscal da entidade.

Por essa razão, mister se faz destacar que a presunção de veracidade que agasalha os atos administrativos pressupõe a fidedignidade e consistência das informações prestadas, inclusive contábeis, em louvor às disposições contidas no art. 83 da Lei nº 4.320/64, de forma a evidenciar a realidade patrimonial da Administração Pública perante toda a sociedade e os órgãos de fiscalização. Por decorrência lógica, o gestor é responsável por todos os atos praticados, bem como tem o dever constitucional de prestar contas de sua administração ao Tribunal de Contas, em atenção ao disposto no art. 71, II, da CR/88, devendo, por essa razão, justificar eventual inconsistência dos dados informados, o que não ocorreu.

> No caso, ainda que não se tenha apontado a ocorrência de prejuízo ao erário em decorrência das impropriedades descritas, mister se faz salientar que a falta de apresentação de defesa e, consequentemente, de justificativas pelas irregularidades apontadas, configura omissão do gestor quanto aos atos praticados, o que, evidentemente, vulnera a segurança jurídica das informações prestadas ao Tribunal de Contas.
>
> Por fim, em relação ao item 3, o exame técnico demonstra que o PREVIJAN realizou aplicações financeiras junto aos Bancos Itaú S/A e Credigerais, conforme registrado à fl. 29.
>
> Esse fato configura transgressão às disposições contidas nos arts. 164, § 3º, da Constituição Federal, e 43, da Lei Complementar nº 101/00, que preconizam que as disponibilidades de caixa dos entes federativos, inclusive dos órgãos e das empresas por eles controladas, sejam depositados em instituições financeiras oficiais.

Nesse sentido, deve ser destacado, também, o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, manifestado na ADI 2600-3/ES[1], no sentido de que as disponibilidades de caixas das pessoas jurídicas de direito público, inclusive das empresas por elas controladas, têm que ser depositadas em instituições financeiras oficiais, sob pena de transgressão ao preceito constitucional citado, representando, também, ofensa ao princípio da moralidade previsto no art. 37, caput, da Carta Política.

Ressalte-se que, na ocasião do julgamento do referido processo, a Relatora, Ministra Ellen Gracie, destacou em seu voto:

> Vejo, também, que essa regra salutar de depósito em bancos oficiais, imposta pela Constituição, vai ao encontro do princípio da moralidade previsto no art. 37, *caput* do seu texto, ao qual deve obediência a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

[1] (ADI 2600-3/ES. Rel. Min. Ellen Gracie. Data do Julgamento: 24/04/2002)
http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24.SCLA.+E+2600.NUME.%29+OU+%28ADI.ACMS.+ADJ2+2600.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/axxe8du

> Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins[2], comentando o dispositivo, não obstante exponham críticas ao modelo de monopólio estatal nele inserto, após considerarem que as exceções a essa regra são de alçada de lei ordinária federal, transcrevem comentário de Wolgran Junqueira Ferreira acerca das consequências desse dispositivo na esfera municipal, no sentido de que "o fato de obrigar o depósito em instituições financeiras oficiais é medida saneadora, pois evita que o Prefeito faça como seu 'saldo médio' com o depósito da Prefeitura para obter empréstimos pessoais"

Portanto, a impropriedade anteriormente descrita configura irregularidade grave, que enseja a aplicação de multa ao gestor.

III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno, e no art. 48, III, da Lei Orgânica do Tribunal, julgo irregulares as contas do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Janaúba - PREVIJAN, relativas ao exercício financeiro de 2003, prestadas pelo Senhor Waldimir Teles Filho, Diretor Presidente PREVIJAN, à época, aplico ao responsável a multa de R$1.000,00 (mil reais) por cada uma das irregularidades, descritas nos itens 1 a 6, totalizando o valor de R$6.000,00 (seis mil reais) e determino o ressarcimento ao erário do valor de R$309.499,48 (trezentos e nove mil quatrocentos e noventa e nove reais e quarenta e oito centavos), pela realização de despesas com desvio de finalidade, descritas no item 2, cuja importância deverá ser devidamente atualizada quando de sua restituição.

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

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Neste caso, estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)

[2] "Comentários à Constituição do Brasil", 6º vol., 2001, Saraiva, 2ª ed., pág. 194.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de n. **686042,** referentes à prestação de contas anual apresentada pelo Senhor Waldimir Teles Filho, Diretor Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Janaúba - PREVIJAN, relativa ao exercício financeiro de 2003, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas, incorporado neste o relatório, na conformidade das notas taquigráficas, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator em: **I)** rejeitar a prejudicial de mérito arguida pelo Ministério Público de Contas, por entender incabível a aplicação da hipótese de prescrição prevista no art. 110-E da Lei Orgânica e no inciso I do art. 2º da Decisão Normativa n. 05/12 e da mesma forma a não incidência da prescrição intercorrente de 10 (dez) anos, como também não há que se falar na incidência do art. 110-F da referida Lei, uma vez, que não foi constatada a paralisação da tramitação do feito, em um mesmo setor desta Casa, por período igual ou superior a 05 (cinco) anos; **II)** com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno, e no art. 48, III, da Lei Orgânica do Tribunal, julgar irregulares as contas do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Janaúba - PREVIJAN, relativas ao exercício financeiro de 2003, e aplicar ao responsável a multa de R$1.000,00 (mil reais) a cada uma das irregularidades, descritas nos itens 1 a 6, totalizando o valor de R$6.000,00 (seis mil reais) e determinam o ressarcimento ao erário do valor de R$309.499,48 (trezentos e nove mil quatrocentos e noventa e nove reais e quarenta e oito centavos), pela realização de despesas com desvio de finalidade, descritas no item 2, cuja importância deverá ser devidamente atualizada quando de sua restituição; **III)** determinar o arquivamento dos autos, após promovidas as medidas legais cabíveis.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de setembro de 2013.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Presidente e Relator

RB/CBG/RAC

(assinado eletronicamente)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n. 02/2012 e na Decisão Normativa n. 05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br , código verificador n. 665041