



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

<b>PROCESSO:</b>	2334/17-TCE-RO
<b>UNIDADE:</b>	Prefeitura Municipal de Mirante da Serra.
<b>ASSUNTO:</b>	Tomada de Contas Especial – Convertida por força do Acórdão APL-TC 00263/17, referente ao Processo 02983/15, com o objetivo de apurar possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Poder Executivo Municipal de Mirante da Serra, pertinentes a desvios de recursos públicos nos exercícios de 2011 a 2015.
<b>RESPONSÁVEIS:</b>	Vitorino Cherque - Chefe do Poder Executivo Municipal de Mirante da Serra, no período de 1º.1.2013 a 4.4.2014 - CPF n. 525.682.107-53; Jandir Louzada de Melo - Chefe do Poder Executivo Municipal de Mirante da Serra, no período de 4.4.2014 a 31.12.2015 - CPF n. 169.028.316-53; Josiane Tereza Moreno Yasaka - Coordenadora de Contabilidade, no período de 1º.1.2011 a 2.6.2015 - CPF n. 457.023.062-87; João Paulo Leocádio - Secretário Municipal de Administração e Fazenda, no período de 1º.1.2011 a 2.6.2015 - CPF n. 658.623.412-34; Jasiel Oliveira da Silva - Controlador Interno, no período de 2.1.2009 a 31.12.2015 - CPF n. 051.905.762-72; Luiza Moraes de Melo, sem vínculo com o Município - CPF n. 113.586.372-53; Empresa ACR Processamentos de dados Ltda., CNPJ n. 01.646.092/0001-44, responsável Josiane Tereza Moreno Yasaka, CPF n. 457.023.062-87; Empresa JP Leocadio Moto Peças ME, CNPJ n. 10.604.253/0001-28, responsável João Paulo Leocádio, CPF n. 658.623.412-34.
<b>VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:</b>	R\$ 15.986.736,55 (quinze milhões, novecentos e oitenta e seis mil, setecentos e trinta e seis reais e cinquenta e cinco centavos).
<b>RELATOR:</b>	Conselheiro Benedito Antônio Alves.



*TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA*  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

## **RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA**

### **1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Trata-se de Tomada de Contas Especial, na qual foram convertidos, por decisão plenária<sup>1</sup>, os autos da Inspeção Especial de n. 2983/15, que tinha por objeto apurar possíveis irregularidades havidas na Prefeitura Municipal de Mirante da Serra, pertinentes a desvios de recursos públicos nos exercícios de 2011 a 2015.

2. No presente relatório, analisaremos as justificativas encaminhadas pelo senhor Vitorino Cherque, Chefe do Poder Executivo Municipal de Mirante da Serra, no período de 1º de janeiro de 2013 a 4 de abril de 2014, em cumprimento à Decisão Monocrática 0262/2018-GCBAA, exarada nos presentes autos em virtude do Parecer n. 0514/2018-GPEPSO<sup>2</sup>, no qual, em atenção ao princípio do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, opinou-se por abrir vistas à aludida autoridade acerca das peças anexadas aos autos, oriundas da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa n. 3897-67.2015.4.01.4101, em trâmite na 1ª Vara da Subseção Judiciária Federal de Ji-Paraná<sup>3</sup>.

### **2. HISTÓRICO DO PROCESSO.**

3. Trataram os autos inicialmente sobre a inspeção especial<sup>4</sup>, sendo convertidos em tomada de contas especial por força do Acórdão APL – TC 0263/17, tendo por objeto apurar possíveis irregularidades havidas no âmbito do Poder Executivo Municipal de Mirante da Serra, pertinentes a desvios de recursos públicos ocorridos nos exercícios de 2011 a 2015.

4. Na apuração inicial dos fatos, realizada por meio da inspeção especial, o corpo técnico desta Corte de Contas identificou impropriedades no cuidado com o erário municipal, sugerindo a conversão dos trabalhos em tomada de contas especial.

5. O Ministério Público de Contas, em sua manifestação no procedimento realizado<sup>5</sup>, concordou com o posicionamento da unidade técnica, bem como suscitou que fosse imputada responsabilidade solidária aos prefeitos municipais no período (**Vitorino Cherque e Jandira Louzada da Silva**) e ao chefe do controle interno (**Jasiel Oliveira da**

<sup>1</sup> Consoante item I do Acórdão APL-TC 00263/17, de 01.06.2017 (ID 460044).

<sup>2</sup> ID 690933.

<sup>3</sup> ID 690931

<sup>4</sup> Processo n. 2983/15-TCE-RO.

<sup>5</sup> Realizada por meio do Parecer n. 0099/2016-GPYFM – Pags. 22625/22634 - ID 460698.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

**Silva)** em face das irregularidades apresentadas, além da individualização das responsabilidades dos gestores no período inspecionado.

6. Submetido à deliberação superior, foi determinado o retorno dos autos à unidade técnica<sup>6</sup>, a qual lançou nova análise<sup>7</sup>, individualizando as condutas e indicando os responsáveis em cada período, bem como sugerindo a conversão do feito em tomada de contas especial nos termos do art. 44 da Lei Complementar Estadual n. 154/96.

7. Acolhida a manifestação técnica, foi exarada, em sequência, a Decisão em Definição de Responsabilidade – DDR n. 0005/2017-GCBAA<sup>8</sup>, determinando a citação e a audiência dos responsáveis.

8. Regularmente citados<sup>9</sup>, apresentaram defesa, tempestivamente<sup>10</sup>, os senhores Vitorino Cherque<sup>11</sup>, Jasiel Oliveira da Silva<sup>12</sup>, Jandir Louzada de Melo<sup>13</sup>, e a senhora Luiza Moraes de Melo<sup>14</sup>. Já o senhor João Paulo Leocádio, a senhora Josiane Tereza Moreno Yasaka e as empresas ACR Processamento de Dados LTDA e JP Leocádio Moto Peças ME, deixaram transcorrer *in albis* o prazo para manifestação, operando-se contra eles os efeitos da revelia, em consonância com o item IX da DDR n. 0005/2017-GCBAA.

9. Os autos foram encaminhados ao corpo técnico para análise das justificativas, sendo confeccionado relatório técnico<sup>15</sup> acolhendo as alegações dos senhores **Vitorino Cherque, Jandir Louzada e Jasiel Oliveira da Silva**, excluindo suas responsabilidades, vez que não teriam sido apresentados os requisitos (evidência suficiente e apropriada, conduta, dano e nexos de causalidade) para responsabilizá-los, bem como da senhora **Luiza Moraes de Melo**, vez que não recebeu qualquer quantia do erário público, com a seguinte conclusão:

#### **4. CONCLUSÃO**

Finalizada a apreciação das alegações de defesa apresentadas em face dos achados de auditoria suscitados na instrução do relatório complementar (ID 443000) e Definição de Responsabilidade (ID 462361) opinamos por acatar as razões de justificativa dos achados (3.3 e 3.4) e por rejeitar as alegações de defesa dos responsáveis nos achados (3.1, 3.2, 3.5, 3.6, 3.7 e 3.8).

<sup>6</sup> Nos termos do despacho de pag. 22636 ID 460698.

<sup>7</sup> Pags. 22637/22652 – ID 460698.

<sup>8</sup> ID 460044.

<sup>9</sup> Certidões Técnicas IDs n. 463362, 482392, 482484 e 505910.

<sup>10</sup> Certidão Técnica ID 555850.

<sup>11</sup> ID 494549.

<sup>12</sup> ID 549701.

<sup>13</sup> ID 549701.

<sup>14</sup> IDs.554908 e 554909.

<sup>15</sup> ID 573381.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

Quanto a Senhora Josiane Tereza Moreno Yasaka, ao Senhor João Paulo Leocádio e as empresas ACR Processamentos de Dados Ltda e JP Leocadio Moto Peças ME, uma vez que não apresentaram suas alegações de defesa, pode ser dada sequência ao processo (§ 5º do art. 19 do RI/TCER), com julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis e, conseqüente, imputação de débito e multa, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, e 19 da Lei Complementar nº 154, de 26 de julho de 1996;

Adicionalmente, perante a gravidade das irregularidades apuradas, propõe-se aplicar aos responsáveis a sanção prevista no artigo 57 da Lei Complementar nº 154, de 26 de julho de 1996. Por fim, entre os benefícios do exame desta Tomada de Contas Especial pode-se mencionar a proposta de imputação de débito e a aplicação de sanções, conforme itens 5.5, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9 e 5.10.

10. A seguir os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, sendo exarado o Parecer 0514-2018-GGPEPSO<sup>16</sup>, no qual informa que durante a instrução processual realizou-se diligência junto à 1ª Vara da Subseção Judiciária Federal de Ji-Paraná, em que corre a **Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa n. 3897-62.2015.4.1.4101**, na qual constam elementos probatórios que reforçam a tese de responsabilidade do então alcaide e do controlador interno à época, em face de suas condutas negligentes e omissivas que possibilitaram a prática danosa aos cofres públicos.

11. Aduziu também o Ministério Público de Contas que, paralelamente, foi juntada aos autos a TCE deflagrada pelo ente jurisdicionado para apurar, no âmbito administrativo, a conduta dos agentes públicos e privados envolvidos nas ilicitudes que se subordinam aos presentes autos.

12. Em sua manifestação o *Parquet* de Contas **corroborou o juízo de reprovação** externado pelo corpo técnico em seu último relatório técnico<sup>17</sup> em relação aos responsáveis Josiane Tereza Moreno Yasaka, João Paulo Leocádio e às empresas ACR Processamentos de Dados LTDA e JP Leocádio Motos Peças-ME, bem como o entendimento de ser afastada, por absoluta ausência de materialidade, a responsabilidade da Senhora Luiza Moraes de Melo, **divergindo** do posicionamento da unidade técnica pela absolvição dos responsáveis Vitorino Cherque, Jandir Louzada de Melo e Jasiel Oliveira da Silva, entendendo que, a princípio, **deve ser mantida a responsabilização** solidária do Senhor Vitorino Cherque, em face dos elementos probatórios que anexados ao parecer, bem como deve incidir a responsabilização solidária correspondente ao período de atuação de

---

<sup>16</sup> ID 690933.

<sup>17</sup> ID 573381.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

cada um, sem prejuízo da aplicação de multa, aos Senhores Jandir Louzada de Melo e Jasiel Oliveira da Silva, por não terem exercido supervisão sobre os atos praticados pela Senhora Josiane Tereza Moreno Yasaka.

13. Assim, ante a juntada aos autos dos documentos anexados no parecer ministerial (ID 690931), opinou a nobre Procuradora de Contas que se conferisse ao senhor Vitorino Cherque oportunidade para manifestação, em respeito ao contraditório e ampla defesa.

14. Submetido à deliberação superior, o eminente Conselheiro Relator acatou a sugestão do MPC, determinando a notificação do ex-prefeito, dando prazo para apresentação de justificativas.

15. Tempestivamente<sup>18</sup> foi protocolada a defesa, consubstanciada na documentação n. 01605/19<sup>19</sup>.

16. Por derradeiro importa ressaltar a juntada do Decreto Municipal 2491/2019, informando do falecimento do senhor Jasiel Oliveira da Silva (ID 873347).

17. Assim vieram os autos para análise desse corpo técnico.

### **3. ANÁLISE TÉCNICA.**

18. Aportaram os autos nesta unidade técnica para cumprimento da Decisão Monocrática n. 0262/2018-GCBAA exarada pelo Conselheiro Relator, que determinou a notificação do Senhor Vitorino Cherque, na qualidade de Chefe do Poder Executivo Municipal de Mirante da Serra, no período de 1º de janeiro de 2013 a 4 de abril de 2014, para manifestação acerca do teor das peças oriundas dos autos da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa n. 3897-62.2015.4.01.4101, em trâmite na 1ª Vara da Subseção Judiciária Federal de Ji-Paraná<sup>20</sup>.

19. Como já relatado, foram anexadas aos autos, tempestivamente, as justificativas do Senhor Vitorino Cherque assinada por sua advogada legalmente constituída, mediante o Documento n. 01605/19 (ID 726066), apontando suas razões para eximir de responsabilidade o ex-prefeito, as quais serão analisadas.

20. A defesa alega que os documentos apresentados no ID 690931 fazem parte da Ação Civil Pública que tramita na Justiça Federal sob o n. 0003897-62.2015.4.01.4101, ressaltando que tal peça foi reprodução da denúncia criminal em que o senhor Vitorino

---

<sup>18</sup> ID 726711.

<sup>19</sup> ID 726066.

<sup>20</sup> ID 690931.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

Cherque obteve o trancamento da ação penal a seu favor, conforme já aduzido na defesa apresentada anteriormente.

21. Em resposta sobre o trancamento da ação penal com repercussão na presente tomada de contas especial, pedimos vênias para corroborar o entendimento já abarcado pelo Ministério Público de Contas (ID 690933), cujo trecho se reproduz:

Neste prumo, anoto que o trancamento de ação penal<sup>21</sup> em face do Senhor Vitorino Cherque, conforme esposado em sua defesa<sup>22</sup>, não tem repercussão na presente Tomada de Contas Especial. Isso porque sua exclusão do polo passivo do feito criminal não se deu devido à inexistência do fato ou da autoria, mas em razão da atipicidade da conduta.

Como ensina Odete Medauar<sup>23</sup>,

Um dos preceitos nucleares na matéria encontra-se no art. 935 do Código Civil, segundo o qual não se pode questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no júízo criminal.

[...]

Caso a absolvição na ação penal se fundamente na ausência de prova do fato, ausência de prova da autoria, ausência de prova suficiente para a condenação, **não constituir o fato infração penal, não trará consequências no âmbito administrativo**[destaquei].

Mesma trilha segue o escólio de José dos Santos Carvalho Filho<sup>24</sup>:

A decisão absolutória no crime poderá repercutir, ou não, na esfera civil, e isso porque, como vimos, as responsabilidades são independentes. Para exemplificar, se o servidor recebeu a imputação do crime de dano e é absolvido na esfera criminal, duas hipóteses serão possíveis:

- a) se não houve dano patrimonial à Administração, não poderá haver responsabilidade civil do servidor; e
- b) se houve o dano, por exemplo, em razão de conduta culposa, a decisão absolutória no crime (que exige sempre o dolo) não influirá na esfera civil da Administração, significando que, constatada sua imprudência, imperícia

<sup>21</sup> Ação penal autuada sob o n. 3590-11.2015.4.01.4101, perante a Subseção da Justiça Federal de Ji-Paraná, cujo trancamento, em relação ao defendente Vitorino Cherque, foi confirmado em decisão do Habeas Corpus n. 0048758-83.2016.4.01.0000/RO, julgado pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região em 22.11.2016

<sup>22</sup> Petição protocolada sob o n. 11550/17, juntada aos presentes autos.

<sup>23</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 20 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 375-376

<sup>24</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 820



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

ou negligência, **o servidor terá responsabilidade civil perante a Administração, mesmo tendo sido absolvido no crime.**

A instância criminal, portanto, não obriga a instância civil [sem destaques no original].

Outrossim, observo que o acórdão absolutório criminal também não surtiu efeito no âmbito da mencionada Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, na qual **o Senhor Vitorino Cherque permanece no polo passivo, inclusive com seus bens constritos**, consoante se extrai da decisão exarada naqueles autos<sup>25</sup> em 26.06.2017 pelo Juiz Federal Samuel Parente Albuquerque, cujo excerto pertinente trago à colação:

“Por fim, verifico que, liminarmente, foi decretada a indisponibilidade de bens dos requeridos, tendo-se, na ocasião, feito a seguinte ponderação (fls. 282-292):

[...]

Ocorre que o requerido VITORINO CHERQUE foi excluído do polo passivo da ação penal em razão de ordem de habeas corpus concedida pelo TRF-1, de modo que as medidas assecuratórias contra ele devem ser levantadas na seara penal, o que, contudo, não impede a manutenção da ordem de indisponibilidade decretada nestes autos, ex vi do princípio da independência relativa das esferas de responsabilização. Assim, tornou-se necessária a efetivação da decretação da indisponibilidade dos bens deste requerido na presente ação de improbidade[destaquei].

Pelo exposto, **RECEBO A INICIAL** e determino o seguinte:

[...]

**5. A inclusão, via Renajud, de restrição de transferência sobre os veículos** registrados em nome do requerido VITORINO CHERQUE [negritos no original; destaques meus]”.

22. A defesa continua suas alegações aduzindo que a “petição inicial” que foi replicada em parte no Parecer n. 0541/2018-GPEPSO, os depoimentos das testemunhas Deraldo Manoel Pereira Filho, José Carlos Pereira e Carlos Alberto Krugel e as cópias dos depoimentos prestados por Josiane Tereza Moreno Yasaka, que demonstram que o ex-prefeito foi alertado diversas vezes sobre as possíveis irregularidades, não merecem ser acolhidos.

23. Alega ainda que os depoimentos prestados não possuem condições de alterar a conclusão técnica desta Corte de Contas que se inclina pela exclusão da responsabilidade de Vitorini Cherque, vez que relatam a evolução patrimonial de Josiane e João Paulo mas

<sup>25</sup> Cópia da referida decisão afls. 22901/22906 do ID n. 690931.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

que não demonstram com convicção que o senhor Vitorino Cherque tinha conhecimento dos desvios praticados se omitindo de averiguar se essa evolução patrimonial dos acusados era decorrente de eventuais desvios praticados.

24. Informa ainda a defesa apresentada que havia boatos no município de Mirante das Serra de que o patrimônio de Josiane e João Paulo era decorrente de uma herança, portanto, nunca chegou ao conhecimento de Vitorino Cherque, mesmo que informalmente, que a evolução patrimonial era oriunda dos crimes por eles cometidos em face da administração pública, fato este também de conhecimento do procurador do município Dr. Deraldo Manoel Pereira Filho, reproduzindo trecho de seu depoimento, bem como de depoimentos de outras testemunhas, todas eximindo o ex-prefeito dos atos praticados por Josiane e João Paulo.

25. Em relação aos depoimentos das testemunhas, esses não vão ser debatidos na presente análise vez que foram juntadas na defesa somente trecho das que inocentam o ex-prefeito, o que é até lógico já que se trata de uma peça processual que busca esse intuito.

26. Aduz ainda a defesa apresentada que o senhor Vitorino Cherque somente tomou conhecimento dos desvios realizados por Josiane e João Paulo após a deflagração da operação, anexando trecho do depoimento de Josiane **informando que o ex-prefeito sempre confiou muito em sua pessoa e, ao que acredita, não sabia dessas transferências, restando demonstrado que, diante de todas as presunções de liquidez e legalidade de suas contas, o mesmo não dispunha de elementos técnicos e informações para sequer suspeitar dos desvios praticados pelo casal (negritei).**

27. Pois bem. É aspecto inerente às estruturas hierarquizadas a viabilidade de o superior hierárquico transferir ao inferior uma função que originalmente lhe foi cominada, mediante delegação de competência.

28. Sobre o tema o Tribunal de Contas da União em mais de uma oportunidade já decidiu que a delegação de competência não exime de responsabilidade a pessoa delegante, “porque inadmissível a delegação de responsabilidade, devendo responder pelos atos inquinados tanto a pessoa delegante como a pessoa delegada, segundo a responsabilidade de cada uma”.<sup>26</sup> O entendimento da Corte de Contas da União é no sentido de que a “delegação de competência não implica delegação de responsabilidade, competindo ao delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, especialmente em situações nas quais (...) a necessidade de supervisão não pode ser subestimada.”<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Acórdão nº 248/2010, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, Plenário do TCU, julgamento em 24.02.2010

<sup>27</sup> Acórdão nº 170/2018, rel. Min. Benjamin Zymler, Plenário do TCU, julgamento em 31.01.2018. Também no sentido de que “A delegação de competência não afasta a responsabilidade da autoridade que a delegou”, confira-se: Acórdão nº 1.786/2014, 1ª Câmara do TCU, rel. Min. Augusto Sherman, julgamento em 06.05.2014.



*TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA*  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

29. No caso em tela, mediante o Decreto 1256/2010, a senhora Josiane Tereza Moreno Yasaka foi nomeada para exercer o cargo de ordenadora de despesa e Contadora, aproveitando-se das funções assumidas para juntamente com seu esposo praticar atos nocivos ao erário do município de Mirante da Serra. A questão é até onde pode ser eximida a responsabilidade do prefeito à época dos fatos.

30. Em consulta sobre o tema, encontramos artigo publicado por Cleber Mesquita dos Santos<sup>28</sup>, o qual peço vênia para reproduzir em quase toda totalidade:

Vejamos de que forma os Tribunais tem lidado com os casos concretos que lhes chegam para julgamento.

O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, no Processo nº 146.341-4, de relatoria do Des. Bonejos Demchuk, julgado em 29/09/2004, deparou-se com a seguinte situação: o Prefeito Municipal de Carlópolis arguia inocência quanto às irregularidades praticadas pelo Secretário de Agricultura, por ele nomeado, durante seu mandato à frente da referida municipalidade. Segundo o Prefeito, ele desconhecia a ocorrência de tais práticas.

A Juíza de Primeiro Grau declarou que ambos incidiram em ato de improbidade administrativa, sendo o Prefeito solidariamente responsável ao Secretário.

Na fase apelatória, o Prefeito apresentou provas testemunhais e documentais de que não participou formalmente de qualquer ato relacionado às irregularidades apuradas nos autos em questão.

Porém, o Desembargador-Relator entendeu que: "ainda que, de fato, o Sr. Prefeito não tivesse ciência dos atos ímprobos efetuados por um de seus Secretários, o que se faz apenas por amor ao debate, nem mesmo isso poderia isentá-lo de ser responsabilizado, haja vista ter sido negligente.

Assim, tem-se que, não obstante a necessidade de descentralizar a administração do município, para melhor atender à população e aos serviços públicos dos quais ela se utiliza, as atividades do Executivo são de responsabilidade do Prefeito, direta ou indiretamente, seja pelo desempenho de suas funções, seja pelo dever de direção ou supervisão de sua equipe de trabalho."

---

<sup>28</sup> Especialista em Direito do Estado, pela Faculdade do Pará-FAP. Advogado, graduado pela Universidade da Amazônia-UNAMA. Administrador, graduado pela Universidade Federal do Pará-UFGPA. Autor do livro "Os Direitos Humanos, o Brasil e o Desafio de um Povo", publicado pela LTR. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Diretor-Adjunto de Apoio aos Municípios do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

Nesse sentido é muito claro o magistério de Hely Lopes Meirelles: 'As atribuições do prefeito são de natureza governamental e administrativa; governamentais são todas aquelas de condução dos negócios públicos, de opções políticas de conveniência e oportunidade na sua realização, e, por isso mesmo, insuscetíveis de controle por qualquer outro agente, órgão ou Poder.'

Claro está que o prefeito não realiza pessoalmente todas as funções do cargo, executando aquelas que lhe são privativas e indelegáveis e traspassando as demais aos seus auxiliares e técnicos da Prefeitura (secretários municipais, diretores de departamentos, chefes de serviços e outros subordinados). Mas todas as atividades do Executivo são de sua responsabilidade direta ou indireta, quer pela sua execução pessoal, quer pela sua direção ou supervisão hierárquica."

Portanto, a responsabilidade do Prefeito não é afastada apenas porque o secretário municipal era ordenador de despesas de uma unidade gestora.

Vejamos agora o entendimento de outro Tribunal de Justiça Estadual.

Processo Crime Nº 699801395, Quarta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Des. Gaspar Marques Batista, Julgado em 29/06/2006:

**"PREFEITO MUNICIPAL - LICITAÇÃO - FRAUDE - EMPRESAS LICITANTES PERTENCENTES A UMA MESMA PESSOA FÍSICA.**

1. Fica frustrado o caráter competitivo do procedimento licitatório, se são convidados a participar do certame, três empresas de propriedade de uma mesma pessoa física, a qual mantinha estreitas relações comerciais com um dos secretários municipais, a ponto de manterem, as empresas do proponente e a do secretário, a mesma sala, para suas operações negociais.

2. Nessas circunstâncias, não há como excluir-se a responsabilidade do prefeito, pois é certo que tinha conhecimento da fraude, tratando-se de obra de vulto para um município de pequeno porte, já que consistia na reforma de prédio que serviu para sede da Prefeitura. Parcial procedência da ação penal, para condenação do prefeito e do empresário licitante." (grifei)

E nos Tribunais de Contas? Tem sido também este o entendimento?

A responsabilidade solidária do Prefeito Municipal por ato praticado por auxiliares seus, e até por particulares, encontra-se pacificada no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Veja-se nesse sentido o Acórdão 1154/2006, exarado no Processo nº TCE-03/06954494, Relator



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

Conselheiro José Carlos Pacheco, que apenou o Prefeito e Secretários Municipais por atos praticados por Comissões Permanentes de Licitação subordinadas a Secretarias descentralizadas, quais seja, Educação e Desenvolvimento Social.

No Tribunal de Contas da União há farta jurisprudência no mesmo sentido: até a presente data existem mais de 256 ocorrências de culpa *in vigilando* (decorrente da falha ou missão do dever de fiscalizar, no exercício do controle interno, inerente às atribuições e prerrogativas do administrador público) e mais de 271 ocorrências de culpa *in eligendo* (que resulta da responsabilidade do gestor público em relação à escolha dos seus prepostos).

Vejamos alguns exemplos:

**Acórdão 1.247/2006-TCU-1ª Câmara**

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIO.**

1. A delegação de competência não transfere a responsabilidade para fiscalizar e revisar os atos praticados.

2. O Prefeito é responsável pela escolha de seus subordinados e pela fiscalização dos atos por estes praticados. Culpa *in eligendo* e *in vigilando*.

**Acórdão 1.843/2005-TCU-Plenário**

**LICITAÇÃO. PEDIDO DE REEXAME. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS DELEGADOS. (...)**

A delegação de competência não exime o responsável de exercer o controle adequado sobre seus subordinados incumbidos da fiscalização do contrato.

Suas argumentações não obtiveram êxito na pretensão de afastar sua responsabilidade. A delegação de competência não exime o responsável de exercer o controle adequado sobre seus subordinados incumbidos da fiscalização do contrato. É obrigação do ordenador de despesas supervisionar todos os atos praticados pelos membros de sua equipe, a fim de assegurar a legalidade e a regularidade das despesas, pelas quais é sempre (naquilo que estiver a seu alcance) o responsável inafastável.

**Acórdão 1.619/2004-TCU-Plenário**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

É entendimento pacífico no Tribunal que o instrumento da delegação de competência não retira a responsabilidade de quem delega, visto que remanesce a responsabilidade no nível delegante em relação aos atos do delegado (v.g. Acórdão 56/1992 - Plenário, in Ata 40/1992; Acórdão 54/1999 - Plenário, in Ata 19/1999; Acórdão 153/2001 - Segunda Câmara, in Ata 10/2001). Cabe, por conseguinte, à autoridade delegante a fiscalização subordinados, diante da culpa in eligendo e da culpa in vigilando.

**Acórdão 1.432/2006-TCU-PLENÁRIO**

**(...) RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PELAS ATRIBUIÇÕES DELEGADAS. FISCALIZAÇÃO DEVIDA. (...)**

(...) 2. Atribui-se a culpa in vigilando do Ordenador de Despesas quando o mesmo delega funções que lhe são exclusivas sem exercer a devida fiscalização sobre a atuação do seu delegado.

Portanto, os insígnis julgadores em nosso país têm sistematicamente se posicionado pela responsabilização, sim, dos prefeitos municipais, pelos atos praticados por seus secretários.

Mas estariam tais decisões revestidas do devido caráter constitucional?

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou quanto a essa matéria? Sim. Vide excertos do AP 447/RS, Relator Min. Carlos Ayres Brito, Julgamento 18/02/2009 . Órgão Julgador: Tribunal Pleno (Dje – 099 29/05/2009):

"A mera subordinação hierárquica dos secretários não pode significar a automática responsabilização criminal do Prefeito.

Configuração de crime requer demonstração de vontade livre e consciente.

Os crimes do Decreto-Lei nº 201/67 são delitos de mão própria. Logo, somente são passíveis de cometimento pelo Prefeito mesmo (unipessoalmente, portanto), ou, quando muito, em coautoria com ele.

Há que se comprovar o vínculo subjetivo, ou psicológico, entre o Prefeito e o Secretário, para a caracterização do concurso de pessoas."

E qual seria esse vínculo subjetivo ou psicológico? É o nexa que une os partícipes indubitavelmente, o elemento necessário que conecte logicamente um partícipe a outro.

No Agravo de Instrumento a seguir, a matéria foi abordada pelo STF de maneira mais direta:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

**AI 631841/SP, Relator Min. Celso de Melo, Julgamento 24/04/2009 (Dje – 082 05/05/2009)**

"Os Secretários exercem cargos de confiança para praticarem atos delegados pelo Prefeito, que os escolhe direta e imediatamente e tem a responsabilidade não somente pela escolha, mas também de fiscalizar diretamente seus atos. Por consequência, mostra-se inaceitável que, pelas dimensões da máquina (sic) administrativa e relacionamento direto, o Prefeito desconhecesse a liberação ilegal de pagamentos."

Portanto, não há que se cogitar afastar-se totalmente a responsabilidade do Prefeito por ato de Secretário, pois quem recebeu do povo o mandato para gerir os recursos públicos foi o Prefeito. Ele não pode simplesmente substabelecer seus poderes sem controlar, de alguma maneira, o substabelecido. Será responsável, sim, comissivo ou omissivo, mas sempre titular da responsabilidade que lhe foi atribuída pela vontade popular, pelo povo, mediante o voto, em sufrágio universal.

31. Não resta dúvida que os senhores Josiane Tereza Moreno Yasaka e João Paulo Leocádio se associaram aproveitando-se da delegação de funções atribuídas à primeira para praticarem os atos que levaram ao desvio de recursos públicos.

32. Importante mencionar as disposições da Lei 13.655/18, que acrescentou os artigos 20 a 30 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), trazendo novidades para o Direito em geral, mas sobretudo, inaugurando novas discussões sobre a responsabilidade pessoal dos gestores públicos, em decorrência dos atos praticados, como descrito no artigo publicado por Andrei Aguiar<sup>29</sup>.

33. Como consta no referido artigo, o art. 28 da citada lei trouxe à baila a possibilidade de responsabilização pessoal do agente público **apenas** pelos atos praticados com dolo ou **erro grosseiro**.

34. A dimensão do que seria "erro grosseiro" veio através do Decreto 9.830/19, que regulamentou as inovações introduzidas pela Lei 13.655/18, como consta no artigo 12, a seguir exposto:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

---

<sup>29</sup> A responsabilização de agentes públicos no TCU sob a perspectiva do novo decreto 9.830/19. O autor é sócio do escritório Aguiar Advogados, presidente da Escola Superior de Advocacia do Ceará ESA-CE e membro honorário vitalício do CESA/CE.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

§ 1º **Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.**

§ 2º **Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.**

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º **No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.**

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

35. Diante do exposto, temos que a documentação anexada pela defesa do ex-prefeito não é capaz de eximi-lo de responsabilização, vez que foi **negligente** em sua função de Administrador Público, não observando os princípios administrativos da eficiência e da segregação de funções, o que colaborou para a associação dos agentes Josiane Tereza Moreno Yasaka e João Paulo Leocádio nos desvios de recurso públicos, uma vez que se a mesma não acumulasse tantas funções na Prefeitura de Mirante da Serra possivelmente esses desvios seriam evitados, como bem destacou a douta Procuradora do Ministério Público de Contas Yvonete Fontinele de Melo, nos autos da inspeção especial que originou a presente tomada de contas<sup>30</sup>, cujo trecho peço vênia pra reproduzir:

---

<sup>30</sup> Parecer n. 0099/2016-GPYFM, de 04.04.2016 [ID n. 460698, fls. 22625/22635].



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

A aglutinação de funções que deveriam ser segregadas é circunstância que demonstra que o gestor assumiu o risco de que as funções atribuídas a uma mesma servidora não fossem desempenhadas a contento, carente de transparência e de controle sobre as diversas fases de despesas.

Ademais, a omissão generalizada do fiscal interno, que permitiu que os desvios se perpetuassem por longo tempo e reiteradamente, contribuindo para que o dano se avolumasse.

Ambos os servidores, tanto a contadora/tesoureira/ordenadora de despesa quanto o controlador interno, estavam sob um vínculo de subordinação ao Chefe do Executivo, que deveria ter fiscalizado e garantido o cumprimento regular das funções do controle interno e as da realização da despesa.

Restando, dessa forma, perfeitamente caracterizada a culpa *in vigilando*, pela incúria no desempenho de deveres de ofício por parte do controle interno e do gestor, decorrente da falta de atenção ou cuidado com o procedimento de outra pessoa que deveria estar sob sua guarda, fiscalização e responsabilidade, em afronta ao dever de supervisão que é imposto ao superior hierárquico em relação aos atos de seus subordinados.

36. Somando-se a isso o dever de fiscalização dos agentes, tem-se, assim, plenamente configurada a chamada culpa *in vigilando*, por omissão no dever de agir, pelo que ao senhor **Vitorino Cherque** deve ser mantida a responsabilização solidária bem como ser aplicada a multa prevista no art. 54 da Lei Complementar n. 154/96, figurando no rol de responsabilizados nos presentes autos pelo dano ao erário na ordem de R\$ 9.708.934,60 (nove milhões, setecentos e oito mil, novecentos e trinta e quatro reais e sessenta centavos), no período compreendido entre 13/10/2011 a 04/04/2014.

37. De igual modo e pelos mesmos fundamentos deve ser mantida a responsabilização solidária e aplicada a multa prevista no art. 54 da LC 154/96, ao ex-prefeito **Jandir Louzada de Melo**, pelo dano ao erário na ordem de R\$ 5.879.782,20 (cinco milhões, oitocentos e setenta e nove mil, setecentos e oitenta e dois reais e vinte centavos), no período compreendido entre 04/04/2014 até 02/06/2015.

38. Importa também ressaltar que a falta de eficiência na gestão do município muito se deve à negligência do **controle interno**, uma vez que este deve ser atuante, certificando-se que tudo está ocorrendo dentro da legalidade, fiscalizando os atos dos demais servidores, como forma de proteção do gestor (Prefeito).

39. Tamanha é a importância de um controle interno eficiente que ele está previsto nos artigos 46 e 51 da Constituição do Estado de Rondônia, *in verbis*:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

Art. 46. A fiscalização contábil, financeira e orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e publicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público do Estado.

Art. 51. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

40. Assim os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária, como bem preconiza o §1º, do citado artigo 51.

41. Segundo o Professor Milton Mendes Botelho<sup>31</sup> um bom sistema de controle interno é sinônimo de “boa administração” que, também, é o objetivo de todo gestor público. Ele ensina que o gerenciamento do patrimônio público exige uma eficiente controladoria geral implantada.

42. O papel da Controladoria é estritamente importante na Administração Pública, como bem ensina José Ricardo Perina<sup>32</sup> em artigo que peço vênica para reproduzir:

A Controladoria Geral do Município, devidamente inserida na estrutura organizacional do Município por força de lei local, **tem poder de fiscalizar os atos de quaisquer agentes responsáveis por bens ou dinheiro público**. Uma das funções primordiais da Controladoria é dar cumprimento às metas e funções definidas na lei que a criou, priorizando a fiscalização de atos dos órgãos da administração direta e indireta do ente federado. Ela também pode fiscalizar instituições que recebem recursos do

<sup>31</sup> Milton Mendes Botelho. Manual Prático de Controle Interno na Administração Pública Municipal – Apresentado Modelos de procedimentos, Rotinas, Instruções Normativas, Decretos, Portarias., 3ª Edição – Revista e Atualizada. Juruá Editora.

<sup>32</sup> Advogado desde 1999; Pós Graduado em Direito empresarial; Controlador Geral do Município de Chapadão do Sul-MS nos anos 2015 e 2016; Pós Graduado em Direito Público; Consultor na área de Controladoria Pública.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

Município (subvenções sociais ou auxílios) e **deve propor as medidas cabíveis às autoridades responsáveis, tanto em sede administrativa quanto em sede judicial.**

**A Controladoria é o Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo, com total autonomia funcional,** responsável pela expedição de atos normativos e regulamentadores dos procedimentos de controle. **É unidade administrativa para integrar os procedimentos de controle e fiscalização e ainda consolidar as informações de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, com a finalidade de atestar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência e a eficácia dos programas de governo; podendo também fazer controle exercido com metodologia de auditoria no âmbito de determinada unidade administrativa.**

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio conferir grande relevância ao acompanhamento e à fiscalização financeira, impondo severas penas aos administradores descuidados. Daí a importância da implantação de um Controle Interno que funcione de forma efetiva.

Cabe a cada ente (município, estado, união, autarquias, etc.) implantar seu sistema de controle interno, não havendo, desta forma, nenhum modelo infraconstitucional a ser seguido.

**O Controle Interno deve ter o status de uma Secretaria, devendo assim estar ligado diretamente ao gabinete do prefeito, na medida em que os próprios secretários passam a ser passíveis de fiscalização.**

O papel do Controle Interno é muito maior do que apenas o de fiscalizar. A função principal do Controle é servir como ferramenta de **apoio ao prefeito e de orientar, e somente após, cobrar e, em último caso, levar ao conhecimento do Ministério Público e do Tribunal de Contas, caso seja constatada algum ato ilícito de malversação do dinheiro público.**

*O maior motivo de afastamento de prefeitos, nos anos recentes, não foi por corrupção, mas sim por desconhecimento das técnicas legais de procedimentos administrativos.*

Muitos gestores vieram da iniciativa privada e quando assumem a cadeira de prefeito não estão nada familiarizados com licitação, pregão eletrônico, contabilidade pública, etc.

Diante disso, o administrador inteligente, que tem um Controle Interno técnico e atuante, irá se apoiar nesse departamento, **que certificará se tudo está ocorrendo dentro da legalidade, e o Controle o ajudará a fiscalizar, entre outras coisas, os atos dos servidores municipais, protegendo desta forma, o gestor.**



*TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA*  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

Cabe à Controladoria Municipal também fiscalizar desde o consumo de combustível na prefeitura, processos licitatórios, RH, patrimônio, até o Portal da Transparência, bem como garantir que qualquer cidadão tenha o livre acesso à informação pública, além de outras funções.

Outra atribuição importante ao Controle Interno é a de coordenar a transição do mandato, assegurando a ordem e a legalidade na transmissão, bem como que as informações passadas à equipe do gestor que estará assumindo estejam de acordo com a realidade.

**O prefeito honesto e inteligente terá o controlador como o seu maior aliado. Afinal, ambos respondem solidariamente pelos atos da administração.** Desta forma, se ambos andarem alinhados e cada um respeitando a competência do outro, quem sairá ganhando em primeira análise serão ambos, mas também toda a população ganhará, pois significará que está havendo eficiência e legalidade na gestão.

Daí também a importância da legislação municipal impor uma série de pré-requisitos técnicos e morais que o controlador deve possuir, além de exigir que o mesmo comprovadamente não possua nenhum vínculo político-partidário, a fim de que seja garantida a imparcialidade, impessoalidade e tecnicidade do trabalho<sup>33</sup>. (negritos nossos)

43. Desta forma, revê-se o posicionamento antes externado pelo corpo técnico<sup>34</sup> no sentido de acatar as justificativas apresentadas pelo senhor **Jasiel Oliveira da Silva**, uma vez que tinha o **dever** de vigilância sobre os atos de todos os demais servidores do Poder Executivo Municipal. Contudo, tem-se que sua responsabilidade não se equiparava à do Chefe do Executivo, motivo pelo qual não se vislumbra a presença de elementos suficiente para que seja responsabilizado pelo dano ao erário, mas apenas pelas falhas formais, o que o sujeitaria a ser multado por esta Corte.

44. Para melhor individualizar e tipificar as condutas dos ex-prefeitos, senhores Vitorino Cherque (período entre 01/01/2010 a 04/04/2014) e senhor Jandir Louzada de Melo (de 04/04/2014 a 02/06/2015), bem como de Jasiel Oliveira da Silva (de 01/01/2010 a 02/06/2015) reproduzo as tabelas constante no relatório técnico dos autos nº 2983/2015-TCERO (ID 443000).

---

<sup>33</sup> Disponível em <https://jraperina.jusbrasil.com.br/artigos/397351040/qual-e-o-papel-do-controle-interno-municipal> Acesso em 12/03/2020.

<sup>34</sup> ID 573381



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

**Tabela 01 – Valor total desviado por Josiane Tereza Moreno Yasaka no período compreendido entre 13/10/11 a 02/06/15, conforme relatório técnico.**

C/C	Destinatário	Exercício (RS)					Total (RS)
		2011	2012	2013	2014	2015	
14.865	ACR Processamentos de Dados Ltda.	429.000,00	2.227.403,39	1.836.512,03	2.499.767,96	1.487.920,64	<b>8.480.604,02</b>
15.667	JP Leocadio Moto Peças ME	303.300,00	1.543.308,69	2.292.987,82	1.745.841,87	1.085.942,30	<b>6.971.380,68</b>
12.133	Josiane Tereza Moreno Yasaka	39.376,00	36.552,00	5.000,00	376,00	5.349,94	<b>86.653,94</b>
9.578	João Paulo Leocádio	10.000,00	25.311,00	11.995,20	0,00	2.774,96	<b>50.081,16</b>
<b>TOTAL</b>		<b>781.676,00</b>	<b>3.832.575,08</b>	<b>4.146.495,05</b>	<b>4.245.985,83</b>	<b>2.581.987,84</b>	<b>15.588.719,80</b>

Fonte: Extratos Bancários.

**Tabela 02 – Valor total desviado pela Coordenadora de Contabilidade do Município (Josiane Tereza Moreno Yasaka, de 01/01/2011 a 02/06/2015), em conjunto com Secretário de Administração e Fazenda (João Paulo Leocádio, de 01/01/2011 a 02/06/2015), solidariamente ao Prefeito Municipal do período (Vitorino Cherque entre 01/01/2010 a 04/04/2014), ao Controlador Interno (Jasiel Oliveira da Silva), e às empresas (ACR Processamentos de Dados Ltda e JP Leocádio Moto Peças ME).**

C/C	Destinatário	Exercício (RS)					Total (RS)
		2011	2012	2013	2014	2015	
14.865	ACR Processamentos de Dados Ltda.	429.000,00	2.227.403,39	1.836.512,03		-	<b>4.492.915,42</b>
15.667	JP Leocadio Moto Peças ME	303.300,00	1.543.308,69	2.292.987,82		-	<b>4.139.596,51</b>
12.133	Josiane Tereza Moreno Yasaka	39.376,00	36.552,00	5.000,00	948.188,47	-	<b>1.029.116,47</b>
9.578	João Paulo Leocádio	10.000,00	25.311,00	11.995,20		-	<b>47.306,20</b>
<b>TOTAL</b>		<b>781.676,00</b>	<b>3.832.575,08</b>	<b>4.146.495,05</b>	<b>948.188,47</b>	<b>-</b>	<b>9.708.934,60</b>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

**Tabela 03 – Valor total desviado pela Coordenadora de Contabilidade do Município (Josiane Tereza Moreno Yasaka, de 01/01/2011 a 02/06/2015), em conjunto com Secretário de Administração e Fazenda (João Paulo Leocádio, de 01/01/2011 a 02/06/2015), solidariamente ao Prefeito Municipal do período (Jandir Louzada de Melo entre 04/04/2014 até 02/06/2015), ao Controlador Interno (Jasiel Oliveira da Silva), e às empresas (ACR Processamentos de Dados Ltda e JP Leocádio Moto Peças ME).**

C/C	Destinatário	Exercício (RS)					Total (RS)
		2011	2012	2013	2014	2015	
14.865	ACR Processamentos de Dados Ltda.					1.487.920,64	<b>1.487.920,64</b>
15.667	JP Leocadio Moto Peças ME					1.085.942,30	<b>1.085.942,30</b>
12.133	Josiane Tereza Moreno Yasaka				3.297.797,36	5.349,94	<b>3.303.147,30</b>
9.578	João Paulo Leocádio				-	2.774,96	<b>2.774,96</b>
<b>TOTAL</b>					<b>3.297.797,36</b>	<b>2.581.987,84</b>	<b>5.879.785,20</b>

45. Assim, como se observa nos presentes autos, trata-se de enorme prejuízo ao Tesouro Municipal de Mirante da Serra ocasionado por atos ilegais praticado por agente público com a concorrência de terceiros, restando impor responsabilização dos agentes causadores.

46. Desta forma, no tocante à responsabilidade solidária dos **agentes políticos** (Vitorino Cherque entre 01/01/2010 a 04/04/2014, e Jandir Louzada de Melo de 04/04/2014 até 02/06/2015), como relatado, devem responder pela culpa *in elegendo* e culpa *in vigilando*.

47. No tocante ao **controlador interno**, senhor Jasiel Oliveira da Silva, como também relatado, apesar de não haver elementos para que seja responsabilizado pelo dano, deve responder pelas falhas formais, que inseridas em um contexto bastante grave, leva à sugestão de julgamento irregular de suas contas.

48. Entretanto, o documento anexado aos autos com o ID 873347 noticia o falecimento do senhor Jasiel Oliveira da Silva, Controlador Interno do Município durante o período da fiscalização, o que afasta a aplicação da multa vez que o presente processo ainda



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

não foi concluído, conforme ensina Ângela Onzi Rizzi<sup>35</sup>, em artigo publicado na internet<sup>36</sup>, nos seguintes termos:

Dessa forma, no caso de morte do infrator, surge a dúvida acerca da possibilidade de transmissibilidade da multa para os seus herdeiros, até as forças da herança. Tal possibilidade costuma ser defendida, com fulcro no caráter ressarcitório da pena pecuniária. Por outro lado, a impossibilidade de transmissão mortis causa da multa é fundamentada no caráter punitivo da medida.

Diante desse cenário, claro está que, antes de mais nada, torna-se necessário analisar qual o caráter primordial da multa.

Sob esse aspecto, destaca-se que, apesar de as sanções administrativas apresentarem múltiplas finalidades, a que se sobrepõe é, evidentemente, a punitiva. Isso porque, no caso de sanção imposta em decorrência do exercício do poder de polícia da Administração, a aplicação da pena pecuniária se dá como elemento de repressão do ilícito (pena).

Nessa linha, é de se registrar que mesmo a sanção penal possui múltiplas finalidades, dentre as quais se destacam a retributiva e a preventiva, sendo que os efeitos desta se dirigem tanto ao autor do ilícito, quanto a todos os destinatários da norma, visando a impedir que os membros da sociedade pratiquem outras infrações[1]. Dessa forma, a simples existência do caráter ressarcitório da sanção, não induz a conclusão de que ela se difere de outras penas, podendo ser aplicada a pessoa diversa daquela que cometeu a infração.

Assim, na hipótese de o óbito infrator ocorrer antes do encerramento do processo administrativo em que a multa poderia ser imposta, não há que se falar em possibilidade de transmissão da penalidade.

(,,)

Assim, a (in)transmissibilidade de multas punitivas para os sucessores não é absoluta, pois sempre será necessário verificar a data do óbito do infrator. Se nesta já havia sido aplicada a sanção com decisão definitiva, o valor poderá ser cobrado dos herdeiros, até o limite da herança. Caso contrário, a punibilidade estará extinta, devendo ser extintos também todos os efeitos da atuação na esfera administrativa.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do acima exposto, conclui-se que a transmissibilidade da pena pecuniária **se aplica apenas aos casos em que o óbito do autuado ocorreu após ser definitivamente imposta a sanção de multa, ou seja, depois de encerrado o processo administrativo, uma vez que em tal situação, o valor da multa já se constituiu dívida do falecido, devendo ser suportada pela herança deixada. (negritei).**

49. Assim, em relação ao Controlador Interno deve ter as contas julgadas irregulares sem a implicação de multa.

<sup>35</sup> Procuradora Federal desde 2007. Chefe da Divisão de Gerenciamento de Dívida Ativa das Autarquias e Fundações Públicas Federais da Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal no período de 2009/2010. Ex-Procuradora do Estado do Rio Grande do Sul. Especialista em Direito Público.

<sup>36</sup> RIZZI, Ângela Onzi. Multas punitivas: (in)transmissibilidade para os sucessores. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3937, 12 abr. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27520>. Acesso em: 20 mar. 2020.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

#### **4. CONCLUSÃO**

50. Tendo em vista a modificação do entendimento deste corpo técnico no que concerne à responsabilização dos prefeitos municipais e do controlador interno à época dos fatos, tem-se a permanência das seguintes irregularidades:

**4.1.** De responsabilidade **Vitorino Cherque** (CPF n. 525.682.107-53), Prefeito de Mirante da Serra entre 1º.1.2013 e 4.4.2014, **solidariamente** com **Josiane Tereza Moreno Yasaka** (CPF n. 457.023.062-87), Coordenadora de Contabilidade de Mirante da Serra entre 1º.1.2011 e 2.6.2015; **João Paulo Leocádio** (CPF n. 658.623.412-34), Secretário Municipal de Administração e Fazenda entre 1º.1.2011 e 2.6.2015; e às empresas **JP Leocadio Moto Peças ME** (CNPJ n. 10.604.253/0001-28) e **ACR Processamentos de Dados Ltda.** (CNPJ n. 01.646.092/0001-44):

a. Ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, c/c art. 50 do Código Civil brasileiro, em face do desvio de recursos públicos das contas correntes da Prefeitura Municipal para as contas correntes ns. 9.578-8, 12.133-9, 14.865-2 e 15.667-1), no período compreendido entre 13/10/2011 a 04/04/2014, o que propiciou o dano aos cofres do município no montante de R\$ 9.708.934,60 (Nove milhões, setecentos e oito mil, novecentos e trinta e quatro reais e sessenta centavos), conforme consta do item 2.1 do relatório de inspeção;

**4.2.** De responsabilidade de **Jandir Louzada de Melo** (CPF n. 169.028.316-53), Prefeito de Mirante da Serra entre 4.4.2014 e 31.12.2015; **solidariamente** com **Josiane Tereza Moreno Yasaka** (CPF n. 457.023.062-87), Coordenadora de Contabilidade de Mirante da Serra entre 1º.1.2011 e 2.6.2015; **João Paulo Leocádio** (CPF n. 658.623.412-34), Secretário Municipal de Administração e Fazenda entre 1º.1.2011 e 2.6.2015; e às empresas **JP Leocadio Moto Peças ME** (CNPJ n. 10.604.253/0001-28) e **ACR Processamentos de Dados Ltda.** (CNPJ n. 01.646.092/0001-44):

a. Ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, c/c art. 50 do Código Civil brasileiro, em face do desvio de recursos públicos das contas correntes da Prefeitura Municipal para as contas correntes ns. 9.578-8, 12.133-9, 14.865-2 e 15.667-1), no período compreendido entre 04/04/2014 até 02/06/2015, o que propiciou o dano aos cofres do município no montante de R\$ 5.879.785,20 (cinco milhões, oitocentos e setenta e nove mil, setecentos e oitenta e cinco reais e vinte centavos), conforme consta do item 2.1 do relatório de inspeção;

**4.3.** De responsabilidade de **Vitorino Cherque** (CPF n. 525.682.107-53), Prefeito de Mirante da Serra entre 1º.1.2013 e 4.4.2014; **Jandir Louzada de Melo** (CPF n. 169.028.316-53), Prefeito de Mirante da Serra entre 4.4.2014 e 31.12.2015; **solidariamente** com **Josiane**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

**Tereza Moreno Yasaka** (CPF n. 457.023.062-87), Coordenadora de Contabilidade de Mirante da Serra entre 1º.1.2011 e 2.6.2015; e **Jasiel Oliveira da Silva** (CPF n. 051.905.762-72), Controlador Interno entre 2.1.2009 e 31.12.2015;

a. Ofensa ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) c/c os artigos 86, 87, 88, 89, todos da Lei Federal nº 4.320/64, em face de ter efetuado lançamentos no sistema de contabilidade da Prefeitura em valores diversos dos efetivamente ocorridos, bem como por não ter tido o cuidado comumente associado aos contadores públicos, no sentido de prover as conciliações bancárias do mínimo de elementos necessários à identificação dos lançamentos, o que propiciou a ocorrência de ausência de fidedignidade, sistematização, informações, controle, organização e conhecimento da real situação financeira da Prefeitura Municipal Mirante da Serra, conforme consta do item 2.2 do relatório de inspeção;

**4.4. De responsabilidade de Vitorino Cherque** (CPF n. 525.682.107-53), Prefeito de Mirante da Serra entre 1º.1.2013 e 4.4.2014; **solidariamente com Josiane Tereza Moreno Yasaka** (CPF n. 457.023.062-87), Coordenadora de Contabilidade de Mirante da Serra entre 1º.1.2011 e 2.6.2015; e **Jasiel Oliveira da Silva** (CPF n. 051.905.762-72), Controlador Interno entre 2.1.2009 e 31.12.2015:

a. Ofensa ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) c/c os artigos 86, 87, 88, 89, todos da Lei Federal n. 4.320/64, por ter informado saldos contábeis em 31.12 dos exercícios de 2011, 2012 e 2013 em divergência com os saldos efetivamente existentes em conta corrente, conforme quadro abaixo (item 2.2 do relatório de inspeção):

	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013
Saldo Bancário total conforme extratos	0,00	0,00	0,00
Saldo Bancário total conforme valor Registrado na Contabilidade	3.524.625,44	2.747.754,00	4.636.751,66

**4.5. De responsabilidade de Jandir Louzada de Melo** (CPF n. 169.028.316-53), Prefeito de Mirante da Serra entre 4.4.2014 e 31.12.2015; **solidariamente com Josiane Tereza Moreno Yasaka** (CPF n. 457.023.062-87), Coordenadora de Contabilidade de Mirante da Serra entre 1º.1.2011 e 2.6.2015; e **Jasiel Oliveira da Silva** (CPF n. 051.905.762-72), Controlador Interno entre 2.1.2009 e 31.12.2015:

a. Ofensa ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) c/c os artigos 86, 87, 88, 89, todos da Lei Federal nº 4.320/64, por ter informado saldos



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

contábeis em 31.12 do exercício de 2014 em divergência com os saldos efetivamente existentes em conta corrente, conforme quadro abaixo (item 2.2 do relatório de inspeção):

	<b>31.12.2014</b>
Saldo Bancário total conforme extratos	0,00
Saldo Bancário total conforme valor Registrado na Contabilidade	3.876.143,34

**4.6. De responsabilidade de Vitorino Cherque** (CPF n. 525.682.107-53), Prefeito de Mirante da Serra entre 1º.1.2013 e 4.4.2014; **Jandir Louzada de Melo** (CPF n. 169.028.316-53), Prefeito de Mirante da Serra entre 4.4.2014 e 31.12.2015; **solidariamente com Josiane Tereza Moreno Yasaka** (CPF n. 457.023.062-87), Coordenadora de Contabilidade de Mirante da Serra entre 1º.1.2011 e 2.6.2015; e **Jasiel Oliveira da Silva** (CPF n. 051.905.762-72), Controlador Interno entre 2.1.2009 e 31.12.2015:

a. Ofensa ao princípio da segregação de funções (art. 37, *caput* da Constituição Federal), pelo fato da senhora Josiane Tereza Moreno Yasaka ter concorrido para a ordenação de todas as despesas da Prefeitura Municipal, propiciando a ocorrência da atuação do mesmo agente municipal em diversas fases da despesa (empenho, liquidação, pagamentos, tesouraria e contabilidade), sem nenhuma supervisão, conforme consta do item 2.3 do relatório de inspeção.

## **5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.**

51. Diante do exposto, considerando a revisão do posicionamento da unidade técnica no que tange à responsabilização dos prefeitos de Mirante da Serra, bem como do Controlador Interno à época dos achados, sugere-se a adoção das seguintes:

**5.1.** Julgar irregulares as contas dos agentes abaixo identificados, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea “d” da Lei Complementar nº 154, de 26 de julho de 1996:

- a. **Vitorino Cherque** (CPF n. 525.682.107-53), Prefeito de Mirante da Serra entre 1º.1.2013 e 4.4.2014;
- b. **Jandir Louzada de Melo** (CPF n. 169.028.316-53), Prefeito de Mirante da Serra entre 4.4.2014 e 31.12.2015;
- c. **Josiane Tereza Moreno Yasaka** (CPF n. 457.023.062-87), Coordenadora de Contabilidade de Mirante da Serra entre 1º.1.2011 e 2.6.2015;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

d. **João Paulo Leocádio** (CPF n. 658.623.412-34), Secretário Municipal de Administração e Fazenda entre 1º.1.2011 e 2.6.2015;

e. **Empresa ACR Processamentos de Dados Ltda.** (CNPJ n. 01.646.092/0001-44);

f. **Empresa JP Leocadio Moto Peças ME** (CNPJ n. 10.604.253/0001-28);

**5.2. Julgar irregulares** as contas do Senhor **Jasiel Oliveira da Silva** (CPF n. 051.905.762-72), Controlador Interno do Município de Mirante da Serra, de 02/01/2009 a 02/06/2015, com fundamento no art. 1º, I, art.16, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar n. 154 de 26 de julho de 1996;

**5.3. Condenar** os agentes abaixo identificados ao **pagamento solidário** da quantia de R\$ 9.708.934,60 (nove milhões, setecentos e oito mil, novecentos e trinta e quatro reais e sessenta centavos), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que seja comprovado perante o Tribunal, nos termos do art. 31, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCER, o recolhimento da dívida aos cofres do Município de Mirante da Serra, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora a partir das datas previstas no documento juntado no ID 240879 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo da multa prevista no art. 54 da Lei Complementar n. 154/96:

a. **Vitorino Cherque** (CPF n. 525.682.107-53), Prefeito de Mirante da Serra entre 1º.1.2013 e 4.4.2014

b. **Josiane Tereza Moreno Yasaka** (CPF n. 457.023.062-87), Coordenadora de Contabilidade de Mirante da Serra entre 1º.1.2011 e 2.6.2015;

c. **João Paulo Leocádio** (CPF n. 658.623.412-34), Secretário Municipal de Administração e Fazenda entre 1º.1.2011 e 2.6.2015;

d. **Empresa ACR Processamentos de Dados Ltda.** (CNPJ n. 01.646.092/0001-44);

e. **Empresa JP Leocadio Moto Peças ME** (CNPJ n. 10.604.253/0001-28);

**5.4. Condenar** os agentes abaixo identificados ao **pagamento solidário** da quantia de R\$ 5.879.785,20 (cinco milhões, oitocentos e setenta e nove mil, setecentos e oitenta e cinco reais e vinte centavos), setecentos e oito mil, novecentos e trinta e quatro reais e sessenta centavos), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que seja



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*Secretaria Geral de Controle Externo*  
*Coordenadoria Especializada em Tomada de Contas Especial*

comprovado perante o Tribunal, nos termos do art. 31, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCER, o recolhimento da dívida aos cofres do Município de Mirante da Serra, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora a partir das datas previstas no documento juntado no ID 240879 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo da multa prevista no art. 54 da Lei Complementar n. 154/96:

- a. **Jandir Louzada de Melo** (CPF n. 169.028.316-53), Prefeito de Mirante da Serra entre 4.4.2014 e 31.12.2015;
- b. **Josiane Tereza Moreno Yasaka** (CPF n. 457.023.062-87), Coordenadora de Contabilidade de Mirante da Serra entre 1º.1.2011 e 2.6.2015;
- c. **João Paulo Leocádio** (CPF n. 658.623.412-34), Secretário Municipal de Administração e Fazenda entre 1º.1.2011 e 2.6.2015;
- d. **Empresa ACR Processamentos de Dados Ltda.** (CNPJ n. 01.646.092/0001-44);
- e. **Empresa JP Leocadio Moto Peças ME** (CNPJ n. 10.604.253/0001-28);

Para além das providências acima sugeridas, que decorrem da revisão do posicionamento desta unidade técnica quanto à responsabilização dos prefeitos e do controlador interno do município de Mirante da Serra à época dos fatos, reitera-se as previstas nos itens 5.10 a 5.14 do relatório técnico de análise de defesa juntado sob o ID 573381.

Porto Velho, 23 de março de 2020.

**Miguel Roumié Júnior**  
Técnico de Controle Externo  
Cad. 422

Supervisão,

**Alício Caldas da Silva**  
Coordenador da Cecex-03  
Cad. 489

Em, 23 de March de 2020



MIGUEL ROUMIE JUNIOR  
Mat. 422  
TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO

Em, 23 de March de 2020



ALICIO CALDAS DA SILVA  
Mat. 489  
COORDENADOR DA COORDENADORIA  
ESPECIALIZADA DE CONTROLE  
EXTERNO 3