TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCESSO:	02313/17– TCE-RO
SUBCATEGORIA:	Tomada de Contas Especial
ASSUNTO:	Conversão em Tomada de Contas Especial em cumprimento ao item II do Acórdão APL-TC 00258/17. Representação - Irregularidades no pagamento de gratificações.
JURISDICIONADO:	Prefeitura Municipal de Cacoal
INTERESSADO:	Izabela Lisboa Funari Borghi – CPF nº 041.237.378-54
	Maria Ivani de Araújo Sousa – CPF nº 252.282.932-72
	Tereza Borges Rodrigues – CPF nº 238.140.472-49
	Renaldo Souza da Silva – CPF nº 305.533.189-34
	Claudia Borges Rodrigues Lauterte – CPF nº 659.083.762-72
	Auxiliadora Gomes dos Santos – CPF nº 188.852.172-49
	Jader Maia Marques – CPF nº 054.553.596-49
	Raquel Duarte Carvalho – CPF nº 202.972.976-00
	Silvério dos Santos Oliveira – CPF nº 431.379.389-53
	Marcelo Vagner Pena Carvalho – CPF nº 561.717.222-00
	Edinaldo da Silva Lustoza – CPF nº 029.140.421-91
RESPONSÁVEIS:	Francesco Vialetto - CPF nº 302.949.757-72
ADVOGADOS:	José Oliveira de Andrade – Defensor Público - OAB Nº.
	Maria Fernanda Balestieri – OAB nº 3.545
	Márcia Passaglia – OAB/RO nº 1.695
	Manoel Veríssimo F. Neto – OAB nº 3.766
	Nathaly da Silva Gonçalves - OAB nº 6.212
	Saiera Silva de Oliveira - OAB nº 2.458
	Nádia Pinheiro Costa – OAB/RO nº 7035
	Roseane Maria Vieira Tavares Fontana – OAB nº 2209
	Maria de Lourdes Batista dos Santos – OAB nº 5465
	Márcio Valério de Souza - OAB nº 4976
RELATOR:	EDILSON DE SOUSA SILVA
GRUPO:	I
SESSÃO:	2ª Sessão Plenária virtual de 25 a 29 de maio de 2020

BENEFÍCIOS: Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública aperfeiçoar a gestão de riscos e de controles internos Qualitativo.

Expectativa de Controle. Direto. Qualitativo. Outros benefícios direto

Outros benefícios diretos exercício da competência do TCE/RO em resposta à demanda da sociedade; Qualitativo - Direto

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MUNICÍPIO DE CACOAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NÃO CARACTERIZAÇÃO. REITERADA NOMEAÇÃO DE COMISSÕES. AUSÊNCIA DE PROVA DA DESNECESSIDADE DOS ATOS. DANO AO ERÁRIO. NÃO COMPROVAÇÃO. PRÁTICA DE ATO ILEGAL. NÃO DEMONSTRAÇÃO. AUSÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DE CONDUTA. APLICAÇÃO DE PENALIDADE. IMPOSSIBILIDADE.

1. A prescrição da pretensão punitiva nos processos de contas regula-se pela Lei n. 9.873/99, que prevê o prazo de 5 (cinco) anos de prescrição inicial e 3 (três) anos de prescrição intercorrente (Decisão Normativa n. 01/2018/TCE/RO).

2. Em se tratando de atos reiterados, o termo inicial da prescrição é a data em que cessou a continuidade. Não transcorrendo mais de cinco anos desde o termo inicial até a ocorrência de um ato interruptivo da prescrição (elaboração de relatório técnico preliminar), não se fala em perda da pretensão punitiva.

3. A nomeação de comissões e o consequente pagamento de gratificações aos membros destas, ainda que de forma reiterada, somente pode ser considerado ilegal se ficar evidenciada a efetiva desnecessidade de tais atos. A mera alegação de que existem órgãos administrativos com atribuições equivalentes àquelas fixadas para a comissão não é causa suficiente a demonstrar a ilegalidade dos atos.

4. Não se pode falar em dano ao erário pelo pagamento de gratificação a servidores quando não se evidencia a ausência da contraprestação de serviços.

RELATÓRIO

1. Trata-se de tomada de contas especial cujo objetivo é a apuração de irregularidades formais e de possível dano ao erário decorrente do pagamento de gratificações a membros de comissões instituídas no município de Cacoal.

2. O presente processo teve início em razão de representação feita pelo Ministério Público do Estado de Rondônia, em que noticiou a existência de possíveis irregularidades relativas ao pagamento de vultuosas gratificações para elaboração de trabalho técnico e/ou científico a servidores municipais.

3. Segundo narrativa do parquet estadual, a prefeitura de Cacoal, de forma reiterada, nomeava comissões de sindicância e comissões para execução de trabalhos corriqueiros, o que gerava o pagamento de gratificações, as quais, por vezes, extrapolavam o teto constitucional (subsídio do prefeito).

4. Após o recebimento da representação, a Secretaria Geral de Controle Externo promoveu diligências instrutivas, no sentido de buscar informações funcionais dos servidores e dos processos referentes aos pagamentos mencionados pelo parquet (fl. 222, 225, 254).

5. De posse de tais informações, promoveu análise técnica inaugural (fls. 353-364, volume II).

6. Na oportunidade, o corpo técnico apreciou os processos administrativos apresentados pelo Município e verificou que, em muitos deles, inexistia a necessidade de constituição das comissões. Esclareceu que as referidas comissões eram nomeadas para o exercício de atividades corriqueiras, já previstas nas atribuições legais de determinados órgãos administrativos.

7. Ainda, segundo consta no relatório inaugural, os valores pagos aos membros da comissão eram desarrazoados, muitas vezes superando o limite constitucional.

8. Em virtude disso, o corpo instrutivo entendeu que os valores pagos a título de gratificação aos membros da comissão caracterizariam dano ao erário, o qual deveria ser imputado aos agentes que autorizaram os pagamentos, bem como àqueles que opinaram favoravelmente a tais atos (ordenadores de despesas, procuradores jurídicos e controladores internos), no montante total de R$ 1.534.227,31 (um milhão, quinhentos e trinta e quatro mil, duzentos e vinte e sete reais e trinta e um centavos), assim individualizado:

Responsável	Valor (R$)
Francesco Vialetto	1.246.874,74
Raquel Duarte de Carvalho	361.107,45
Jader Maia Marques	85.586,11
Renaldo Souza da Silva	343.338,53
Auxiliadora Gomes dos Santos	104.404,78
Maria Ivani Araújo Souza	8.251,19
Cláudia Borges Rodrigues Lauterte	67.116,27
Tereza Borges Rodrigues	36.707,84
Izabela Lisboa Funari Borghi	9.980,71
Marcelo Vagner Pena Carvalho	94.405,14
Silvério dos S. Oliveira	77.124,88
Edinaldo da Silva Lustoza	255.535,87

9. Pugnou, então, pela conversão do processo em tomada de contas especial, nos termos do art. 44, da Lei Complementar Estadual n. 154/96.

10. Os autos foram submetidos à análise do plenário desta Corte de Contas que, por meio do Acórdão APL-TC 00258/17, converteu o feito em tomada de contas especial (fls. 371-377).

11. Na sequência, foi expedida a decisão de definição de responsabilidade n. 0013/2017/GCPCN, em que se determinou a citação dos agentes apontados como responsáveis.

12. Procedidos os atos de comunicação processual, vieram aos autos as defesas de Silvério dos Santos, Edinaldo da Silva, Renaldo Souza da Silva, Raquel Duarte Carvalho, Izabela Lisboa, Jader Maia Marques, Tereza Borges, Marcelo Vagner Pena Carvalho e Cláudia Borgues Rodrigues.

13. **Silvério dos Santos Oliveira** manifestou-se às fls. 426-447 (volume II). Esclareceu que a conduta a ele imputada consiste na emissão de parecer jurídico favorável ao pagamento de gratificação a servidores públicos.

14. Em preliminar, arguiu a impossibilidade jurídica do pedido, pela ausência de demonstração de dolo ou culpa em sua conduta.

15. No mérito, esclareceu ser procurador jurídico do município de Cacoal e, nessa condição, não poderia ser responsabilizado pela manifestação feita no âmbito administrativo, já que a atividade de assessoria jurídica é de meio e não de finalidade.

16. Assim, ausente má-fé em sua conduta, não pode ser responsabilizado pelo dano apontado nestes autos.

17. **Edinaldo da Silva Lustoza** apresentou defesa às fls. 799-813 (volume III). Arguiu a prejudicial de prescrição, ao argumento de que transcorreram mais de sete anos entre a notícia dos fatos e a conversão do processo em tomada de contas especial.

18. No mérito, esclareceu que ocupou o cargo de subprocurador geral do município por aproximadamente oito meses e que, nessa condição, emitiu pareceres jurídicos que embasaram alguns dos pagamentos questionados nos autos.

19. Teceu considerações teóricas sobre a natureza jurídica dos pareceres elaborados pelos advogados públicos e os requisitos para a responsabilização desses agentes.

20. Aduziu que, em todos os processos administrativos que analisou, havia previsão legal para a concessão de gratificação e, portanto, ao opinar favoravelmente pelo pagamento das verbas, apenas cumpriu seu dever legal.

21. Com base nesses argumentos, requereu o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal e, no mérito, que sejam afastadas as imputações.

22. **Renaldo Souza da Silva** manifestou-se às fls. 835-854 (volume III) e também arguiu a ocorrência da prescrição.

23. No mérito, argumentou que não recebeu nenhum valor decorrente dos fatos descritos nos autos e que não pode ser responsabilizado apenas por ter sido Secretário de Administração do Município.

24. Salientou que, nos processos em que houve sua participação, a nomeação das comissões deu-se a pedido das autoridades que lhe eram hierarquicamente superiores e que, em todos os casos, era necessária tal providência, pois o quadro efetivo do município não era suficiente para o atendimento das demandas

25. Esclareceu que havia um grande déficit de servidores públicos no município e que, sem a nomeação de comissões para o exercício de determinadas funções, não seria possível atender a necessidade do serviço.

26. Aduziu, ainda, que não agiu de má-fé ao atuar nos processos administrativos e, portanto, não se pode falar em ato de improbidade.

27. **Raquel Duarte Carvalho** defendeu-se às fls. 865-894 (volume IV). Esclareceu que foi responsabilizada por ter, na condição de vice-prefeita, autorizado o pagamento de gratificações em processos administrativos as quais totalizaram o valor de R$ 361.107,45.

28. Disse, porém, que ao praticar tal ato, agiu de forma motivada, com respeito à finalidade pública e à legislação vigente, dada a previsão contida na Lei Municipal n. 2.735/2010.

29. Trouxe argumentos teóricos acerca da separação dos poderes e dos princípios da administração pública e relatou, de forma analítica, todos os processos que ensejaram os pagamentos apontados como irregulares em seu desfavor.

30. Aduziu que não se pode falar em dano ao erário neste caso, uma vez que houve a regular prestação do serviço e, portanto, o pagamento das gratificações aos servidores era medida imperiosa.

31. Trouxe cópia dos processos administrativos mencionados, os quais compuseram os volumes IV a XI.

32. **Izabela Lisboa Funari Borgui** defendeu-se às fls. 3.280-3.301 (volume XI). Aduziu que foi apontada como responsável por ter ocupado cargo de Secretária de Assistência Social do Município e, nessa condição, ter autorizado o pagamento de gratificações a membros de comissões constituídas de forma supostamente irregular.

33. Defendeu, porém, a legalidade da nomeação das comissões, que foram criadas amparadas em permissivo legal.

34. Relatou, de forma individualizada, os processos administrativos que ensejaram a nomeação das comissões pela secretaria de que era titular, de forma a demonstrar a necessidade de tais providências, em razão das deficiências no quadro funcional do município.

35. Aduziu que não cabe ao Tribunal de Contas adentrar ao mérito da necessidade de instituir comissões no âmbito municipal, sob pena de ferir a separação dos poderes.

36. Quanto aos valores pagos aos membros das comissões, salientou que estes respeitaram os estritos limites da lei e que foram fixados em quantia módica, razão por que não se pode falar em responsabilização do agente que autorizou o pagamento.

37. Salientou ter agido de boa-fé e com respeito aos princípios da moralidade e razoabilidade, não havendo que se falar em responsabilidade de restituir o erário.

38. **Jader Maia Marques** apresentou defesa às fls. 3.819-3.835 (volume XIII). Aduziu que as comissões constituídas na Secretaria Municipal de Planejamento eram necessárias em virtude da deficiência de pessoal especializado e capacitado na pasta.

39. Alegou, ainda, que ocupava o cargo de secretário de administração, não de planejamento, razão por que não pode ser responsabilizado pela nomeação das comissões mencionadas.

40. Fez considerações quanto às atribuições legais do cargo que ocupava e salientou ter sempre agido de boa-fé e com respeito aos princípios que regem a administração pública.

41. **Tereza Borges Rodrigues** manifestou-se às fls. 3.905-3.923 (volume XIV). Argumentou que, na condição de controladora municipal, não detinha nenhuma competência para instituir ou determinar pagamentos às comissões, o que era feito pelos gestores.

42. Relatou a dinâmica de instituição das comissões e autorização de pagamentos aos servidores, de forma a demonstrar que não teve atuação direta para a concretização desses atos. Por fim, salientou que não agiu com dolo ou má-fé.

43. **Marcelo Vagner Pena Carvalho** apresentou sua defesa às fls. 3.973-3.999 (volume XIV). Disse ter sido apontado como responsável por ter exarado pareceres jurídicos favoráveis ao pagamento de gratificações a servidores nomeados para a composição de comissões.

44. Fez um relato dos processos em que atuou, a fim de demonstrar a necessidade da nomeação das comissões naqueles casos.

45. Salientou, ainda, que seus pareceres não tinham caráter vinculante, o que impede sua responsabilização, dada a ausência de dolo ou de erro grosseiro na atuação do parecerista.

46. Argumentou quanto à inviolabilidade do advogado pelas opiniões que manifesta, bem como quanto ao entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria.

47. **A Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de Rondônia**, veio aos autos apresentar manifestação, na qualidade de amicus curiae (fls. 4.096-4.118, volume XIV), o que foi deferido pelo então relator, conforme decisão DM-GCPCN-TC 0133/2018 (fls. 4.125-4.132).

48. **Claudia Borges Rodrigues Lauerte** manifestou-se às fls. 4.139-4.156 (volume XIV), trazendo, em síntese, os mesmos argumentos expendidos pela defesa de Tereza Borges, razão por que se dispensa o relato minucioso das alegações.

49. À fl. 4.172 foi certificada a ausência de defesa de Francesco Vialetto, Auxiliadora Gomes dos Santos e Maria Ivani Araújo Souza.

50. O então relator, porém, pela Decisão Monocrática n. 0195/2019/GCPCN, ao verificar a ocorrência de citação ficta de Maria Ivani, nomeou a Defensoria Pública para exercer a função de curadora especial (fl. 4.174).

51. A manifestação da Defensoria Pública veio aos autos às fls. 4.178-4.183, oportunidade em que alegou a nulidade da citação por edital em razão do não esgotamento dos meios de citação pessoal; no mérito, pugnou pela negativa geral dos fatos.

52. Às fls. 4.181-4.187, por meio da DM 0250/2018-GCPCN, o então relator afastou a alegação de nulidade da citação e determinou o prosseguimento do feito.

53. Encerrada a fase postulatória, os autos foram remetidos à Secretaria Geral de Controle Externo, que exarou o relatório técnico anexado às fls. 4.191-4.199, no sentido da improcedência das imputações feitas inicialmente.

54. Opinou pelo reconhecimento da prescrição intercorrente, em razão da paralisação do processo por mais de três anos em unidade técnica deste Tribunal e, no mérito, esclareceu que não houve a adequada individualização de condutas que permitisse a responsabilização dos agentes públicos.

55. Ainda, salientou que a instrução inicial apenas confrontou a legislação municipal com as portarias de nomeações, sem tratar da real necessidade da instauração das comissões. Também, esclareceu não haver análise quanto à efetiva prestação dos serviços, o que afastaria o dano ao erário.

56. Em razão disso, formulou proposta de encaminhamento pela regularidade das contas, com o afastamento das imputações feitas nos autos.

57. Em seguida, veio aos autos o parecer ministerial n. 0096/2020-GPETV. O parquet, ao apreciar os autos, apresentou parcial discordância ao posicionamento técnico.

58. Em relação ao dano ao erário, assentiu com a conclusão da unidade instrutiva, porém, entendeu ser necessário o reconhecimento da prática de ato com grave infração à norma legal, pois ficou demonstrado que a conduta de nomear comissões tornou-se prática corriqueira no município de Cacoal.

59. Opinou, então, que as contas sejam julgadas regulares com ressalvas e, consequentemente, que haja aplicação de multa aos envolvidos.

60. É o relatório,

VOTO

CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

61. A questão discutida nos autos diz respeito a nomeação de comissões, e o consequente pagamento de gratificações aos membros destas, no município de Cacoal.

62. Em síntese, as irregularidades descritas nos autos consistem em: a) nomeação de comissões para atividades que integram as atribuições das secretarias do município; b) pagamento de gratificações em valores supostamente exorbitantes, que extrapolariam os limites constitucionais.

63. Na análise técnica inaugural, bem como na decisão de definição de responsabilidade, houve a imputação de dano ao erário aos agentes que ordenaram as despesas, bem como àqueles que opinaram favoravelmente pelo pagamento (procuradores jurídicos e controladores internos).

64. Ao apresentarem as defesas, os envolvidos trouxeram questões prévias (preliminares e prejudiciais), bem como questões de mérito.

65. Passa-se, então a apreciar as questões discutidas nos autos, o que se faz por ordem de prejudicialidade.

1 – DAS QUESTÕES PRÉVIAS

66. Antes de apreciar o mérito, faz-se necessário promover a análise das questões prévias (preliminar e prejudicial) ventiladas nos autos.

67. De início, registre-se que a defesa de Silvério alegou preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Porém, ao apreciar os argumentos formulados, percebe-se que estes se referem ao próprio mérito, razão por que não se fará a análise individualizada dos argumentos como preliminar.

68. Resta, no entanto, a apreciação da questão prejudicial ventilada pelas defesas de Edinaldo e Renaldo.

1.1 – Da Prescrição

69. A defesa alega a ocorrência de prescrição intercorrente, uma vez que o processo permaneceu paralisado por mais de três anos em unidade técnica deste Tribunal. Assim, estaria prescrita a pretensão punitiva neste caso.

70. O corpo técnico, na análise conclusiva, entendeu ter ocorrido a prescrição intercorrente, pois, na fase inicial dos autos, o processo permaneceu paralisado por mais de três anos na então denominada Secretaria Regional de Controle Externo de Cacoal. O Ministério Público de Contas, por sua vez, ao apresentar o parecer, nada tratou quanto ao assunto.

71. Passa-se, então, à análise.

72. De início, é importante registrar que, ao tratar da prescrição nos processos de contas, apenas se discute a possibilidade de aplicação de penalidades pela prática de atos ilegais (pretensão punitiva), uma vez que, em relação a dano ao erário, ainda tem vigência o entendimento quanto à imprescritibilidade.

73. Isso porque, ainda que a matéria relativa à prescrição da pretensão ressarcitória esteja pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (RE 636886, tema 899 de repercussão geral), ainda vigora o entendimento até então adotado majoritariamente pela doutrina e jurisprudência, no sentido da não ocorrência de prescrição.

74. Feita essa primeira consideração, importa registrar que, nos termos da Decisão Normativa n. 01, de 6 de dezembro de 2018, deste Tribunal, de Contas, a prescrição da pretensão punitiva regula-se pela Lei 9.873/99, nos seguintes termos:

> Art. 2º Prescreve em 05 (cinco) anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas em face dos ilícitos sujeitos a sua fiscalização, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.
>
> Art. 3º Interrompe-se a prescrição de 05 (cinco) anos:
>
> I – pela notificação ou citação válidas do responsável no âmbito do Tribunal de Contas, inclusive por meio de edital;

> II – por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato, incidindo uma única vez no processo;
>
> III – pela decisão condenatória recorrível no âmbito do Tribunal de Contas;
>
> IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito do Tribunal de Contas; [....]
>
> Art. 5º Incide a prescrição intercorrente no processo pendente de julgamento e paralisado por mais de 03 (três) anos, sem causa que o justifique, cuja declaração será feita de ofício, mediante requerimento da parte interessada ou do Ministério Público de Contas, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

75. Em síntese, então, são duas as espécies de prescrição que incidem nos processos de contas: a inicial (5 anos) e a intercorrente (3 anos).

76. A prescrição inicial ocorre a partir da data do ato, do fato ou do momento em que cessar a continuidade/permanência, até o momento da ocorrência de uma das causas interruptivas, que foram previstas no art. 3º, acima transcrito. A prescrição intercorrente, por outro lado, incide quando, superada a questão da prescrição inicial, o processo ficar paralisado injustificadamente por mais de três anos.

77. É possível perceber, então, que o argumento suscitado pela defesa, e acolhido pelo corpo técnico – de que ocorreu a prescrição intercorrente porque o processo permaneceu paralisado por mais de três anos após a representação inaugural – não tem razão de ser.

78. Isso porque, naquela fase inicial do processo, não se fala em prescrição intercorrente, e sim em prescrição inicial, que tem o prazo de cinco anos a contar da data do ato ou fato (ou de quando cessar a permanência ou continuidade).

79. A prescrição intercorrente é aquela que ocorre no curso do processo, depois de superada a questão da prescrição inicial. No período de tempo entre o ato, fato ou a cessação da permanência ou continuidade até a ocorrência de um dos atos interruptivos da prescrição, fala-se em prescrição inicial.

80. Portanto, para se aferir a ocorrência de prescrição, é preciso verificar se, naquela fase inicial, houve o transcurso de mais de cinco anos ou se, no curso do processo, o feito permaneceu paralisado por mais de três anos.

81. Os atos questionados nos autos ocorreram nos anos de 2010, 2011 e 2012, de forma continuada, uma vez que, conforme apurado desde narrativa inicial, a irregularidade discutida nos autos é a reiterada (e supostamente desnecessária) nomeação e pagamento de comissões para serviços corriqueiros no âmbito municipal.

82. Por esse motivo, conforme a última parte do art. 2º da decisão normativa acima citada, o termo inicial da prescrição corresponde à data em que cessou a continuidade.

83. Não é possível verificar nos autos, especificamente, a data exata em que a continuidade deixou de ocorrer, porém, conforme consta à fl. 60, do volume I, ainda em 19/12/2012, foi expedida uma portaria tratando da nomeação de comissão para um processo disciplinar (Portaria n. 980/GAB/PMC).

84. Ou seja, ao menos até essa data (19/12/2012) persistia a suposta irregularidade, com nomeação das comissões impugnadas nestes autos.

85. Assim, na ausência da demonstração exata de outro marco temporal nos autos, esta data pode ser considerada o termo inicial da prescrição, pois, ao menos até esse momento, houve continuidade dos fatos (nomeação de comissões).

86. Ocorre que, antes do decurso de cinco anos, houve a elaboração do relatório técnico inicial, que apontou a existência das irregularidades e sugeriu a conversão do processo em tomada de contas especial (17/4/2017).

87. Com isso, ocorreu a interrupção da prescrição inicial, conforme previsto na alínea "g" do §2º do art. 3ª da já citada decisão normativa, que assim prevê:

> §2º Consideram-se atos inequívocos de apuração do fato, entre outros, os seguintes (o que ocorrer primeiro):
> a) o despacho que ordenar a apuração dos fatos;
> b) a portaria de nomeação de Comissão de Auditoria ou Inspeção;
> c) a determinação do Tribunal de Contas para que o Gestor instaure o processo de TCE (art. 8º da LC n. 154/96);
> d) a concessão de tutela provisória em qualquer fase processual (art. 3º da LC n. 154/96);
> e) a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial (art. 44 da LC n. 154/96);
> f) a expedição de Despacho de Definição de Responsabilidade (art. 12, I da LC n. 154/96);
> g) **a elaboração de Relatório Técnico em que tenham sido apontadas irregularidades**. [grifei]

88. Assim, considerando que não transcorreram mais de cinco anos entre o termo inicial da prescrição (19/12/2012) e a interrupção desta (17/4/2017), não se fala em prescrição inicial no caso em análise.

89. Ademais, também não se vislumbra prescrição intercorrente, pois, a partir dessa data, não houve paralisação do processo por mais de três anos.

90. Diante desses argumentos, rejeita-se a prejudicial de prescrição.

2 – DO MÉRITO

91. No que se refere ao mérito, há dois pontos a serem apreciados: a efetiva ocorrência de dano ao erário (que ensejaria o exercício de pretensão ressarcitória) e a prática de atos ilegais que ensejem a punição dos agentes (pretensão punitiva).

2.1 – Do Dano ao Erário

92. Na análise inaugural feita pelo corpo técnico, houve o apontamento de dano ao erário ao argumento de que a nomeação das comissões teria sido desnecessária. Isso porque a finalidade das comissões constituía atribuições de órgãos já existentes dentro da estrutura administrativa do município.

93. Quanto a este ponto, as defesas foram uníssonas em afirmar que havia efetiva necessidade de nomear comissões naqueles casos específicos, uma vez que o município não dispunha de quadro funcional suficiente e capacitado para a prática dos atos.

94. Em razão disso, tanto o corpo técnico quanto o Ministério Público de Contas, em manifestação conclusiva, entenderam pela descaracterização do dano ao erário e, ao analisar os autos, verifica-se ser inafastável a conclusão por eles obtida.

95. Acerca do assunto, pede-se vênia para transcrever trecho do relatório técnico conclusivo que tratou da questão relativa ao dano:

> 45. Cabe ainda enfatizar que a instrução inicial, limitou-se a confrontar a existência de previsão na Lei Municipal n. 2.543/PMC/2009, que dispõe sobre a estrutura político-administrativa e organizacional, bem como a Lei 2.735/PMC/2010, que trata do plano de cargos carreira e remuneração dos servidores públicos municipais, com os trabalhos técnicos para o qual foram instituídas as comissões, ou seja, não houve qualquer avaliação quanto a efetiva realização dos trabalhos pelas comissões.
>
> 46. A referida análise se ateve, meramente, a indicar que na estrutura organizacional do Município existiam unidades com atribuições para realizar os trabalhos para os quais comissões foram instituídas, sem se desincumbir de avaliar questões indispensáveis para verificação da real necessidade de instituição das comissões, a saber: Se existia servidores lotados nas respectivas unidades administrativas e em quantidade suficiente para a realização dos serviços propostos, se os serviços foram realizados de forma excepcional sem prejuízo das atribuições ordinárias dos respectivos servidores conforme prever a norma, ou se os serviços técnicos ou científicos foram de fato realizados.
>
> 47. Desse modo, a inexistência de análise pormenorizada com o detalhamento das circunstancias fáticas que levaram o Executivo municipal a optar, naquele momento, pela instituição de comissões para realizar determinados serviços, impedem a aplicação de reprimenda aos agentes envolvidos por este Tribunal, sob o risco de invadir a discricionariedade do gestor, posto que os atos foram praticados em observância aos preceitos legais, eis o que dispõe a Lei Municipal n. 2.735/2010 [...]
>
> 49.Ademais, os documentos acostados aos autos e as justificativas apresentadas, demonstram que as comissões foram instituídas a pedido dos respectivos Secretários, mediante a devida justificação, seguindo todos os tramites dispostos na Lei n. 2.735 e no Decreto n. 4.323/2011.
>
> 50. Além disso, o próprio Ministério Público Estadual (peça ID=84904) reconhece a legalidade dos pagamentos conforme abaixo transcrito:
>
> > "Em que pesa a legalidade de tais pagamentos, percebeu-se que tornou-se hábito da Prefeitura Municipal de Cacoal nomear comissões de sindicância para elaboração e execução de trabalhos corriqueiros, como, por exemplo, inventariar o patrimônio público da Prefeitura, averiguar pastas funcionais como possíveis irregularidades, entrega dos carnês de IPTU etc., como é possível verificar da documentação apresentada; "
>
> 51.Assim, não se verifica, nos presentes autos, a caracterização de dano ao erário decorrente da instituição de comissões para a execução de serviços técnicos ou científicos realizados na municipalidade de Cacoal.

96. Essas questões trazidas pelo corpo técnico são relevantes, pois, ainda que haja, dentro da estrutura do município, órgãos com atribuições que coincidem com aquelas conferidas às comissões apontadas no relatório de fls. 353-364, não há informações nos autos capazes de demonstrar a absoluta necessidade de tal providência.

97. É possível que a unidade administrativa, a despeito de possuir a competência para determinada atividade, não tenha, por exemplo, pessoal suficiente ou capacitado para fazê-lo. Ou, ainda, é possível que o pessoal existente esteja direcionado para algum outro tipo de serviço necessário naquele mesmo contexto.

98. Assim, aferir a necessidade dos atos de nomeação das comissões demandaria uma análise de todo o contexto de atuação do gestor, não sendo razoável entender que, pela mera previsão genérica de competência de determinados órgãos municipais, se vislumbre a prescindibilidade de tais atos.

99. Ademais, muitas das comissões citadas naquele relatório inicial, por sua própria natureza, têm atribuições usualmente exercidas por equipes temporariamente designadas para determinada finalidade.

100. A título de exemplo, cite-se a nomeação de comissão para elaboração de concurso municipal (concurso n. 155/2010), mencionada à fl. 357-v (volume II).

101. A análise inaugural foi no sentido da desnecessidade de nomeação de tal comissão, pois seria atribuição da Secretaria Municipal de Administração promover essa atividade.

102. No entanto, para além do fato de não existir nenhuma informação nos autos que permita concluir que os órgãos municipais tinham quadro funcional suficiente para a prática de atos relacionados à realização de concurso público, é praxe na administração pública a nomeação de comissão para esse tipo de atividade.

103. Registre-se que, inclusive, para a realização do último concurso realizado neste próprio Tribunal de Contas, foi nomeada comissão especialmente para esta finalidade (Portaria n. 505, de 17 de julho de 2018).

104. Assim, é desarrazoado apontar como dano ao erário o valor pago a membros de comissão, ao argumento puro e simples de que existem órgãos administrativos com atribuição para a realização de determinada atividade.

105. Ademais, como também ressaltado pelo corpo técnico, não há nada nos autos que indique que não houve a prestação de serviços pelos membros das comissões. Por este motivo, não se poderia falar em dano ao erário, já que o pagamento apenas decorreu da regular prestação dos serviços.

106. Nesses casos, isto é, quando não há demonstração de que os serviços não foram prestados, não se fala em dever de ressarcir. Eis a jurisprudência deste Tribunal:

> TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PREFEITURA MUNICIPAL DE CACOAL. DANO AO ERÁRIO NÃO COMPROVADO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PRIVADA PARA O CÁLCULO DO ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA DISTRIBUIÇÃO DO ICMS. LICITAÇÃO PRÉVIA. CLÁUSULAS RESTRITIVAS DA COMPETIÇÃO. FALHAS FORMAIS NA EXECUÇÃO CONTRATUAL. FRAGILIDADE NA FISCALIZAÇÃO.

> IRREGULARIDADES FORMAIS. CULPA LEVE. ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE. ARQUIVAMENTO.
>
> 1. A não comprovação de que os serviços contratados deixaram de ser prestados, inviabiliza a pretensão ressarcitória.
>
> 2. Conforme a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e deste Tribunal, o processamento e julgamento da Tomada de Contas Especial não se subordinam ao mérito do feito (existência ou não do débito e do responsável). Assim, não é admissível a extinção da TCE sem julgamento de mérito exclusivamente por ausência de dano ou responsável.
>
> 3. A competência tributária diz respeito à competência que é outorgada aos entes políticos para instituir modificar e extinguir um tributo, sendo indelegável. A capacidade tributária ativa diz respeito às funções de arrecadar e fiscalizar, sendo atribuições delegáveis. (Acórdão AC2-TC 00636/18 referente ao processo 00608/16, Relator Conselheiro Paulo Curi Neto)

107. Por fim, em relação ao argumento da vultuosidade dos valores pagos, é importante registrar que, conforme consta às fls. 359-v e 360, especificamente em relação a comissões de sindicância e processo administrativo, os servidores receberam valores que variaram de nove a dezessete mil reais.

108. De fato, numa primeira análise, tais valores podem parecer vultuosos. Porém, há uma questão a ser observada: em nenhum momento se perquiriu por quanto tempo a atividade foi prestada para o recebimento daqueles valores.

109. Ora, é das máximas da experiência (até mesmo pelos prazos previstos na legislação) que um processo de sindicância ou administrativo disciplinar não tem duração de apenas um mês. Portanto, é certo que aqueles servidores não receberam os valores mencionados pela prática de atividades em um único mês.

110. O valor por eles recebido diz respeito a toda a atividade exercida perante a comissão e não há notícia de quanto tempo essas atividades duraram.

111. Assim, não se pode falar em exorbitância ou vultuosidade dos valores pagos, pois sequer se sabe, efetivamente, por quanto tempo de serviço aqueles servidores foram remunerados.

112. Dessa forma, deve ser afastada a alegação de dano ao erário.

2.2 – Da Pretensão Punitiva

113. Em relação à pretensão punitiva, isto é, a aplicação de penalidade aos agentes responsáveis pela nomeação de comissões no âmbito municipal, houve divergência entre corpo técnico e o órgão ministerial.

114. Enquanto o corpo técnico entendeu que as contas deveriam ser julgadas regulares, pela impossibilidade de se responsabilizar os agentes públicos, o parquet entendeu que seria possível a aplicação de penalidades, uma vez que, ao nomear reiteradamente comissões, os defendentes violaram o art. 37, da Constituição Federal.

115. No entanto, exatamente pelas mesmas razões apontadas acima para afastar o dano ao erário, deve-se afastar a prática de infração pelos agentes.

116. Ora, se não há nos autos elementos que evidenciem, efetivamente, a desnecessidade de nomeação das comissões, não é possível afirmar que esses atos seriam ilegais, tampouco inconstitucionais.

117. Assim, não se pode falar em infração à norma neste caso, razão por que se afasta a pretensão punitiva.

118. Ademais, para a punição de agentes públicos é preciso que haja a regular individualização das condutas, o que não houve neste caso, seja na análise técnica inaugural, seja no parecer ministerial.

119. Apenas dizer que os agentes "violaram o art. 37 da Constituição", sem apontar especificamente em que medida cada um deles atuou e qual o ato efetivamente praticado para isso, não é suficiente para embasar a aplicação de penalidades.

120. Insta registrar que, na análise inaugural, foram apontados como responsáveis, indistintamente, os agentes que nomearam as comissões, os que determinaram o pagamento das gratificações e aqueles que deram pareceres favoráveis em alguma fase do processo (controladores internos e parecerista jurídicos).

121. A despeito do apontamento de agentes com funções e atribuições completamente distintas, não houve indicação do que cada um teria feito e em que medida sua conduta contribuiu para eventual irregularidade.

122. Assim, ainda que estivesse caracterizada a infração, seria impossível a condenação, de forma objetiva, de todos os agentes que, em algum momento, atuaram no processo administrativo.

123. Acerca do assunto, eis a jurisprudência deste Tribunal:

> TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FALHAS FORMAIS DETECTADAS. AUSÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA. NÃO ESTABELECIMENTO DO NEXO DE CAUSALIDADE. INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO, DA ECONOMICIDADE E DA RACIONALIDADE ADMINISTRATIVA. MULTA. PRESCRIÇÃO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR DO TRIBUNAL. ARQUIVAMENTO.
>
> 1. A ocorrência de irregularidades formais apuradas nestes autos exige a necessária individualização da conduta de cada um dos responsabilizados e a indicação do nexo de causalidade referente às irregularidades atribuídas aos envolvidos, contudo, no atual momento processual em que se encontra o feito, torna-se inviável, contraproducente e contrário aos princípios da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF), da economicidade e da racionalidade administrativa (arts. 37, *caput*, e 70, *caput*, ambos, da CF), dado o transcurso de mais de 21 (vinte e um) anos de sua autuação, o que demonstra a impossibilidade de continuidade da instrução processual, devendo ser extinto o feito, sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, IV, do CPC, de aplicação subsidiária nesta Corte, nos termos do artigo 286-A do RITC.

> 2. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva impede a aplicação de multa dos artigos 54 e 55 da Lei Complementar nº 154/1996, nos termos da Decisão Normativa nº 1/2018/TCE-RO.
>
> 3. Não é razoável que o prefeito seja responsabilizado por atos praticados pelos agentes públicos na gestão dos órgãos e unidades governamentais, bem como pela prática de atos administrativos, uma vez que seria impossível o controle total de todos os atos realizados no âmbito do Poder Executivo Municipal.
>
> 4. Arquivamento. (Acórdão APL-TC 00035/20 referente ao processo 01768/99, Relator para o acórdão Conselheiro Francisco Carvalho da Silva).

124. Por esse motivo, seja em razão da não caracterização da infração, seja pela ausência de individualização das condutas, não se pode falar em aplicação de multa, razão por que as contas devem ser julgadas regulares.

125. Ante todo o exposto, submeto a este órgão colegiado o seguinte voto:

I – Rejeitar a prejudicial de prescrição, seja inicial, seja intercorrente;

II - Julgar regulares as contas dos agentes apontados como responsáveis, nos termos do art. 16, inc. I, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, concedendo-lhes quitação plena nos termos do art. 17, do mesmo diploma legal;

III – Dar ciência deste acórdão, via Diário Oficial, aos responsáveis, ficando registrado que o voto, em seu inteiro teor, encontra-se disponível para consulta no sítio eletrônico desta Corte (www.tce.ro.gov.br);

IV – Arquivar os presentes autos, depois de adotadas as medidas pertinentes.

É como voto.

Sala das sessões, 25 de maio de 2020.

EDILSON DE SOUSA SILVA

Conselheiro Relator