



PROCESSO Nº : 15703-1/2016 (AUTOS DIGITAIS)
UNIDADE GESTORA : PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO AFONSO
GESTOR : VENCESLAU BOTELHO DE CAMPOS
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR : CONSELHEIRO DOMINGOS NETO

PARECER Nº 1.964/2017

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO AFONSO. ACÚMULO ILEGAL DE CARGOS PÚBLICOS. PARECER MINISTERIAL ANTERIOR PELA INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. DIVERGÊNCIA ENTRE JULGADOS DO PLENÁRIO ACERCA DA EXISTÊNCIA OU NÃO DE MÁ-FÉ DO SERVIDOR QUE FAZ FALSA DECLARAÇÃO DE NÃO ACÚMULO DE CARGOS PÚBLICOS. PARECER DA CONSULTORIA TÉCNICA PELA INEXISTÊNCIA DE DIVERGÊNCIA. PARECER MINISTERIAL PELA EXISTÊNCIA DA DIVERGÊNCIA, REITERAÇÃO DO PARECER-VISTA N. 454/2017 E REGULAR PROCESSAMENTO DO INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Representação de Natureza Interna, onde apura-se a acumulação indevida de três cargos públicos pela pessoa de Luiz Fernando Ferreira Falcão.



2. Os autos foram a julgamento na sessão plenária na data de 07/02/2017, momento em que o Procurador-geral de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho requereu vista dos autos para melhor apreciação, considerando a divergência sobre a matéria.

3. Através do parecer n. 454/2017, o Ministério Público de Contas manifestou pela instauração do incidente de uniformização de jurisprudência no que se refere à existência ou não de má-fé no caso de servidor que faz declaração falsa de não acumulação de cargos públicos para constituir outros vínculos com a administração pública além do pretérito.

4. A Consultoria Técnica manifestou contrariamente à instauração do incidente de uniformização (doc. Digital n. 158015).

5. Os autos retornaram ao Ministério Público de Contas.

2. FUNDAMENTAÇÃO

6. Inicialmente, cumpre destacar mais uma vez a disposição regimental acerca dos requisitos autorizadores de instauração de incidente de uniformização, sendo relevante citar a literalidade da norma para melhor compreensão.

Art. 246. O Conselheiro relator, de ofício ou por provocação da parte interessada, antes de proferir seu voto, poderá solicitar em preliminar, a qualquer tempo, o pronunciamento do Tribunal Pleno **acerca de interpretação de direito, quando, no curso do processo, verificar que a interpretação que está sendo adotada é diferente da que lhe foi dada anteriormente por deliberação plenária.**

§ 1º. Havendo deliberação plenária anterior sobre a interpretação da matéria suscitada, o Tribunal Pleno **decidirá se permanece aquela ou se nova interpretação será adotada.**

§ 2º. Tratando-se de arguição sobre suas próprias deliberações, incidente decidirá se há divergências entre elas, e nesse caso, qual deliberação prevalecerá.



§ 3º. Não havendo divergência entre as deliberações do Tribunal Pleno, o Conselheiro relator deverá expor claramente as características e fundamentos de cada caso, pronunciando-se no sentido da improcedência do pedido e manutenção das respectivas deliberações.

§ 4º. **A deliberação prevalecente na uniformização de jurisprudência será, obrigatória e automaticamente, sumulada. (grifo meu).**

7. Conforme podemos extrair das disposições regimentais, faz-se se mister a presença dos seguintes quesitos: a) interpretação anterior do Tribunal Pleno acerca da matéria de direito; e b) divergência entre a interpretação anteriormente adotada e a que se propõe no caso contemporâneo.

8. O Ministério Público de Contas em seu parecer-vista de n. 454/2017 (documento digital de n. 109726/2017) foi categórico ao demonstrar a existência de vários julgados contraditórios acerca da matéria causando grave insegurança jurídica dentro do próprio Tribunal de Contas, bem como aos jurisdicionados, não havendo necessidade de nova análise minuciosa dos referidos julgados, o que fora feito outrora.

9. Os argumentos utilizados pela Consultoria Técnica para inviabilizar o incidente proposto foram, em síntese: **a)** que a proposição de uma tese jurisprudencial pode oportunamente impossibilitar a análise de casos específicos; **b)** grau de subjetividade na análise de existência ou não de má-fé do servidor que faz declaração falsa, bem como a necessidade de esta ser comprovada; **c)** que a redação do acórdão n. 923/2007 é suficiente para resolver o tema; **d)** que a declaração falsa implica em crime de falsidade nos termos do art. 299 do Código Penal, o que restou definido no citado acórdão; **e)** que não se pode definir em tese de jurisprudência procedimentos administrativos; e **f)** que nenhum dos julgados citados no parecer ministerial refuta a tese já definida no acórdão 923/2007.

10. **Quanto ao primeiro argumento** apresentado pela Consultoria Técnica, não prospera tendo em vista que em momento algum a norma, qualquer que seja - *lato sensu* ou tese jurídica fixada por tribunais - abarcará todas as situações possíveis, dada a



natureza volátil das relações jurídicas, que estão sempre em constante desenvolvimento, razão pela qual a técnica a ser adotada para casos específicos é o ***distinguishing***, que **fora expressamente previsto na Lei Nacional n. 13.105/2015 (art. 489, §1º, V). Portanto, a existência de precedente não gera prejuízo à análise de especificidades de processos futuros.**

11. No que diz respeito ao **segundo argumento**, destaca-se que a intenção é justamente eliminar a subjetividade na análise da existência ou não da má-fé, tendo em vista que, diferentemente do que conclui a Consultoria Técnica, **a falsa declaração é prova - não mera presunção -, nos termos do art. 212, II, do Código Civil.**

12. Quanto ao **terceiro argumento**, a simples leitura do acórdão n. 923/2007, em confronto com o proposto pelo Ministério Público de Contas, é suficiente para se constatar a insuficiência de tal julgado, tendo em vista que em momento algum aborda a má-fé do declarante, assim como os procedimentos básicos a serem perseguidos pelo administrador para não desviar-se da legalidade.

13. O **quarto argumento** exposto pela Consultoria Técnica é de que a declaração falsa de não acúmulo de cargos configura o crime de falsidade ideológica, nos termos do art. 299 do Código Penal. Neste momento, importante destacar que a redação do julgado é no sentido de **ser possível** enquadrar-se como infração penal e **não que o é.**

14. Aliás, sequer há necessidade desta disposição em verbetes jurisprudenciais desta corte de contas, primeiro porque a existência de crime perpassa a mera subsunção dos fatos à norma ou a tipicidade e, segundo, porque foge da competência deste tribunal interpretar a legislação penal.

15. Todavia, **ressalta-se que se o ato pode configurar o crime de falsidade ideológica, conforme o art. 299 do Código Penal, que exige para sua**



configuração elemento subjetivo dolo específico do agente, é forçoso reconhecer que **a má-fé administrativa/civil está presente, notadamente pela natureza de ultima ratio do direito penal, fazendo, portanto, a declaração falsa de não acumulação de cargos prova plena da referida má-fé e não mera presunção.**

16. Neste sentido é a posição do Superior Tribunal de Justiça. Vejamos:

PENAL. PROCESSUAL. HABEAS CORPUS SUBSTITUTIVO DE RECURSO. FALSIDADE IDEOLÓGICA. AÇÃO PENAL. TRANCAMENTO. POSSIBILIDADE. DOLO ESPECÍFICO NÃO DESCRITO NA DENÚNCIA. ORDEM DE OFÍCIO. CONCESSÃO.

[...]

3. O crime de falsidade ideológica, previsto no art. 299, caput, do Código Penal **exige dolo específico**, com o **intuito de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante**. Não se vislumbra da peça acusatória a descrição do elemento subjetivo do tipo, de modo que a ausência desse especial fim de agir acarreta a inépcia da inicial dada a atipicidade da conduta descrita.

[...]

(HC 106.244/SP, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 20/10/2015, DJe 06/11/2015). (grifo meu).

17. Neste ponto, os argumentos “b” e “d” da **Consultoria Técnica acabam por se contradizer, na medida em que a evidência de infração penal, por coerência lógica, depende de dolo (má-fé)**

18. Ainda quanto a este item, é importante destacar que os precedentes citados pelo Ministério Público de Contas, por conta de considerar que nos autos não estava provada a má-fé embora presente a falsa declaração, por vezes determinava a instauração de processo administrativo disciplinar para investigação deste requisito, o que causa gastos desnecessários à administração pública e protelação no deslinde do caso, assim como sensação de impunidade e ineficácia da atuação deste Tribunal de Contas, e por outras vezes sancionava o agente considerando presente a má-fé.

19. O **quinto argumento** também não merece prosperar, pois não há



impedimento algum que se defina procedimentos básicos administrativos a serem seguidos através de tese jurisprudencial, **o que este Tribunal de Contas já o fez várias vezes, notadamente através das súmulas 6 e 10**, por exemplo. Também o próprio Supremo Tribunal Federal através de súmula vinculante já definiu procedimentos a serem perseguidos em sede de execução penal através da súmula vinculante 56.

20. Como **último argumento** citou-se que nenhum dos julgados apresentados pelo Ministério Público de Contas viola o acórdão n. 923/2007. Tal contrariedade, todavia, seria de difícil demonstração, já que o prejulgado não abarca especificamente a questão da má-fé comprovada pelas falsas declarações.

21. O contrário, entretanto, pode ser dito quanto à análise entre os precedentes citados, que encontram grave divergência entre si justamente porque na *ratio decidendi* não havia juízo sedimentado acerca da existência ou não de má-fé do servidor que presta declaração falsa de acúmulo de cargos, sendo este incidente de uniformização de jurisprudência destinado a resolver **precipualemente o conflito entre estes julgados (que derivam do Tribunal Pleno) e não necessariamente entre eles e o acórdão 923/2007**, embora este tenha sido citado como reforço de argumentação no parecer ministerial.

22. **Destaca-se, por fim, que em sessão plenária na data de 21/02/2017, o Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima manifestou favoravelmente à tese apresentada pelo Ministério Público de Contas.**

23. Sendo assim, o Ministério Público de Contas apresenta divergência quanto aos argumentos expostos pela Consultoria Técnica e reitera o parecer-vista n. 454/2017, requerendo o regular processamento do incidente de uniformização de jurisprudência proposto.



3. CONCLUSÃO

24. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual) **manifesta-se** pela **reiteração** do parecer-vista n. 454/2017, **requerendo** o regular processamento do incidente de uniformização de jurisprudência proposto.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 4 de maio de 2017.

(assinatura digital)¹

GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador-geral de Contas

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa n. 09/2012 – TCE/MT.