



PROCESSO Nº : 4.291-9/2010 (AUTOS FÍSICOS – 5 volumes)
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO – REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
UNIDADE : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE RONDONÓPOLIS - IMPRO
RECORRENTE : JOSÉ RAMIRO E SILVA
RELATORA : CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

PARECER Nº 723/2019

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. ACÓRDÃO 103/2016 – SC. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE RONDONÓPOLIS - IMPRO. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. ACERCA DE IRREGULARIDADES EM OPERAÇÕES REALIZADAS NO MERCADO SECUNDÁRIO DE TÍTULOS PÚBLICOS FEDERAIS OCORRIDAS NOS EXERCÍCIOS DE 2008 E 2009. JULGAMENTO PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NÃO CABIMENTO. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO E NO MÉRITO PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO.

1. RELATÓRIO

1. Retornam os autos a este **Ministério Público de Contas** tratando-se de Recurso Ordinário¹ interpostos pelo Sr. Josemar Ramiro e Silva – Ex-gestor do IMPRO, em face do Acórdão nº 103/2016-SC, o qual jugou pela procedência parcial da Representação Interna acerca de irregularidades em operações realizadas no mercado secundário de títulos públicos federais ocorridas nos exercícios de 2008 e 2009.

2. Inconformado com o *decisum*, o interessado interpôs o presente Recurso Ordinário, pleiteando, em suma, para reformar a decisão referente as penalidades a ele impostas, preliminarmente, pela ocorrência de prescrição da pretensão punitiva, e no mérito, pela improcedência da representação com o afastamento do ressarcimento a ele imputado.

¹ Doc. Digital nº 170485/2016 ou páginas 1514/1609





3. Os autos foram submetidos à análise da Conselheiro José Carlos Novelli, para exercício do juízo de admissibilidade². Em análise detida dos autos, o Nobre Conselheiro considerou que peça recursal cumpriu os requisitos de admissibilidade impostos pela Lei Orgânica e Regimento Interno deste Tribunal, razão pela qual conheceu o Recurso e o recebeu em seu duplo efeito, ou seja, com efeitos suspensivo e devolutivo, conforme exarado no art. 272, do RITCE/MT.

4. Após, foram os autos remetidos à Secretaria de Controle Externo de Controle Externo de Previdência, a qual pugnou, preliminarmente, pelo conhecimento do presente recurso, e, no mérito, pelo não provimento dos recursos, permanecendo inalterado o conteúdo do Acórdão 103/2016-SC.

5. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas. É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminarmente

6. Inicialmente, cumpre apreciar os requisitos de admissibilidade necessários ao regular processamento dos recursos ordinários, quais sejam: o cabimento, a legitimidade, o interesse recursal e a tempestividade, além dos demais previstos no art. 273 do Regimento Interno desta Corte.

7. O **cabimento** refere-se à possibilidade de recorrer, bem como a previsão do instrumento para a situação que se deseja impugnar. No caso, trata-se Recurso Ordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal Pleno. Nos termos do art. 270, I, do RITCEMT tal recurso é o cabível para estas circunstâncias, razão pela qual está presente este requisito.

8. Quanto à **legitimidade**, para que haja possibilidade de recorrer faz-se mister que o interessado tenha relação jurídica com os autos e os fatos que ali

² Doc. Digital nº 173567/2016 ou páginas 1614/1615.





constam e seja o portador do direito que esteja sendo ameaçado e violado. Nos termos do art. 270, §2º, do RITCMT, é legitimado a recorrer aquele que é parte no processo. Conforme se verifica nos autos o recorrente é parte no processo, inclusive a ele está sendo aplicadas sanções.

9. No tocante ao **interesse recursal**, infere-se que o recorrente deve demonstrar em suas razões os motivos pelos quais a decisão está incorreta e por que isto o afeta de forma indevida. No caso em apreço, foram aplicadas sanções ao recorrente, tendo em vista suas condutas como gestor a época do IMPRO referente a irregularidades em operações no mercado secundário de títulos públicos federais. Diante desta realidade, verifica-se a existência de interesse em recorrer.

10. Por sua vez, a **tempestividade** impõe a necessidade de que o recurso seja interposto dentro do prazo previsto (art. 273, II, RITCEMT). Nesse sentido, o art. 270, §3º do RITCEMT estabelece que o prazo para interposição do Recurso Ordinário é de 15 (quinze) dias.

11. Verifica-se nos autos que o Acórdão nº 103/2016 – SC, foi divulgado no Diário Oficial de Contas do dia 08/09/2016, sendo considerado como data de publicação o dia 09/09/2016, edição nº 949, tendo como data final para interposição de recurso: 26/09/2016³.

12. Nesse diapasão, observa-se que as petições dos Recursos foram protocoladas na data de 26/09/2016, conforme termo de aceite⁴. Verifica-se assim suas tempestividades.

13. Além disso, o art. 273, I, RITCEMT, exige a **interposição por escrito**. Conforme se verifica no documento digital de nº 170485/2016 ou páginas 1514/1610, houve interposição do recurso de forma escrita.

³ Doc. Digital nº 160287/2016 ou página 1507.

⁴ Doc. Digital nº 170439/2016 ou página 1610.





14. Exige-se, também, a **assinatura por quem tenha legitimidade de interpor** o recurso (Art. 273, IV, RITCEMT), ou seja, o recurso deve ser assinado pessoalmente pelo recorrente ou por seu procurador. No caso, as petições recursais foram assinadas pelos representantes legais. Portanto, verifica-se a presença deste requisito.

15. É necessária ainda a **apresentação do pedido com clareza** (Art. 273, V, RITCEMT). Trata-se em verdade de requisito que carrega em si grande carga de subjetividade de quem avalia o recurso, não podendo ser usado indiscriminadamente apenas pelo fato de o julgador ou intérprete não conseguir entender pessoalmente o que o recorrente postula, devendo ser utilizado nas hipóteses em que há flagrante incongruência entre as alegações e os pedidos do recorrente, de forma que o julgamento do recurso fique inteiramente prejudicado para julgamento. Sendo assim, para evitar julgamentos injustos, a medida adequada nesses casos é em um primeiro momento permitir ao interessado que emende sua petição e em um segundo momento permanecendo a nebulosidade, deixar de conhecer o recurso ante a ausência do referido requisito.

16. No caso dos autos, no entender deste Ministério Público de Contas, o pedido foi apresentado com clareza.

17. Por fim, quanto ao requisito atinente à **qualificação do interessado** (art. 273, III, RITCEMT), extrai-se que o recorrente já está qualificado no processo original.

18. Isto posto, o Ministério Público de Contas, manifesta-se pelo conhecimento deste Recurso Ordinário, haja vista a presença dos pressupostos recursais.

2.2. Mérito

19. Passando à análise meritória, infere-se que o Recorrente pretende, em suma, a reforma do Acórdão nº 103/2016 – SC, preliminarmente, apela a prescrição da





pretensão punitiva, dado o prazo superior de 5 (cinco) anos entre a data do fato e sua citação, e no mérito, no sentido de afastar as multas aplicadas e determinações de restituição aos cofres públicos. Entretanto, compulsando detidamente os autos, verifica-se que o Recurso vergastado **não merece provimento** pelos motivos a seguir expostos.

20. Como já dito alhures, o recorrente alega, preliminarmente, a prescrição da pretensão punitiva levando em conta que os fatos ocorreram no mês de maio do ano de 2009, no entanto, apenas no dia 25/02/2015 houve o conhecimento da representação, através da decisão do juízo de admissibilidade proferido pela Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen Marques, conforme consta nas folhas 865/867, frisando que aconteceu a sua citação apenas 27/02/2015 para apresentar defesa, ocorrendo um lapso temporal de aproximadamente 05 (cinco) anos e 10 (dez) meses.

21. Já no mérito, alega, em suma, que não houve responsabilidade do recorrente pelo suposto ato lesivo ao erário, dado que as empresa Albatross CCV S/A e Diferencial DVTM S/A foram contratadas de maneiras idênticas, não podendo ser imputado responsabilização a ele caso tenha existido quaisquer vício ou fraude, visto que foram tomadas todas as cautelas necessárias antes de negociar os títulos públicos no mercado financeiro, respeitando assim as normativas do Bacen e Código de Ética da ANBIMA.

22. Reafirma, que é um absurdo a suposição que houve fraude pela empresa Diferencial DVTM S/A, pelo simples fato de ter sido decretada sua liquidação no ano de 2012, bem como que houve responsabilização exclusiva do recorrente por ter deixado de obter mais lucro, situação descabida vez que o IMPRO obteve um lucro real de 238.846,16 (duzentos e trinta e oito mil, oitocentos e quarenta e seis reais e dezesseis centavos), não podendo dizer que houve quaisquer prejuízo seja contábil ou econômico e, ainda mais, que são admissíveis divergências de valor pago a maior ou menor com relação aos índices do dia pela ANBINA e nos termos do item 3 da Resolução Normativa nº 19/2011.





23. Por fim, reafirma que não praticou conduta direta com relação a aquisição/ venda de títulos não podendo a ele ser imputado a má-fé, visto que não há nos autos qualquer elemento de prova que comprove dolo vez que atuava de forma eficiente como gestor, replicando diversos entendimentos sobre dolo e má-fé. Por fim, requer o julgamento pela improcedência da representação interna.

24. A Secex de Previdência, na análise recursal, discorda dos argumentos trazidos pela recorrente, primeiramente, por não ter ocorrido a referida prescrição da pretensão punitiva, vez que a 1ª notificação do ex-gestor foi realizada em 2011⁵, e não na data de 27/02/2015, que refere-se a 2ª citação do ex-gestor somente para manifestação dos novos apontamentos emitidos pela Secex de Atos de Pessoal e RPPS em relatório técnico complementar⁶, ou seja, não ocorreu a prescrição.

25. Em segundo, que não assiste razão no que pertine a ausência de responsabilização do ex-gestor, visto que caberia a ele zelar pela promoção de elevados padrões éticos na condução das operações com o títulos públicos federais que foram operados no mercado com preços incompatíveis, conforme cálculos demonstrados no feito, bem como não é cabível o argumento de boa-fé, dado que não agiu com prudência e cuidado com aquisição/venda dos títulos, devendo assim, não ser provido o presente recurso ordinário.

26. **Este *Parquet* de Contas corrobora com o entendimento proferido pelos *experts*.**

27. No tocante a prescrição da pretensão punitiva quinquenal não merece guarida, vez que como bem demonstrado pela Equipe Técnica não houve motivo prescricional no feito fez que a primeira notificação do ex-gestor foi realizada em outubro de 2011, sendo apresentada defesa logo em seguida por seus procuradores, acostada as fls. 347 a 636 do autos.

⁵ Páginas 341 e 345 – Ofício nº 1337/2011

⁶ Doc. Digital nº 16317/2015 ou página 868





28. É sabido que a prescrição resulta de construção jurídica para punir a negligência do titular de direito e também para prestigiar o princípio da segurança jurídica, que não se harmoniza com a eternização de pendências administrativas ou judiciais.

29. Neste sentido, necessário se faz a explicação sobre os institutos prescricionais. A prescrição intercorrente efetiva-se quando, após iniciado o trâmite processual e interrompida a prescrição, o processo é paralisado sem justificativa e perdura por tempo desnecessário, o que no presente caso não se vislumbra.

30. No caso desse feito, verifica-se não ser cabível essa modalidade de prescrição, visto que não alcançou o decurso temporal por negligência do titular de direito para instrução dos autos, mas sim pela complexidade dos fatos auditados, bem como não ocasionou insegurança jurídica.

31. Por outro lado, se for olhar o presente caso, à luz da prescrição da pretensão punitiva, a jurisprudência deste Tribunal de Contas, tem entendimento que deve ser aplicado o prazo decenal, veja:

Ementa: SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO. CONSULTA. PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. PRAZO. MARCO INICIAL. INTERRUÇÃO. SUSPENSÃO. **1)** Na ausência de legislação estadual específica, bem como na inexistência de uma lei nacional que discipline os processos de controle externo, a pretensão punitiva nos processos de controle externo de competência do TCE-MT subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, a saber 10 (dez) anos. **2)** O marco inicial da prescrição é a data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil. **3)** A prescrição é interrompida pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil, e recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil. **4)** Ocorrerá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da





resposta da diligência. **5)** A ocorrência desta espécie de prescrição será aferida de ofício, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica do TCE-MT ou em legislação correlata. **6)** A prescrição ocorre apenas quanto à pretensão punitiva, pela aplicação de multas e outras sanções, não alcançando a imputação de débito.

32. De outra banda, a jurisprudência da Corte de Contas da União também é assente no que tange à aplicação do prazo geral de 10 (dez) anos, inserto no art. 205 do Código Civil de 2002 (CC/2002).

33. No entanto, da leitura de tal dispositivo legal e ementa processual, verifica-se que instituto prescricional da pretensão punitiva também não é cabível no presente caso, dado que o início da fiscalização deu-se baseado no Ofício nº 169/2009/DESEUC/GABIN, do Departamento de Supervisão de Cooperativa e de Instituições não Bancárias do Banco Central do Brasil, que comunicou esta Corte de Contas sobre as irregularidades apuradas neste feito, referente as transações efetuadas pelo IMPRO nos anos de 2008 e 2009, sendo realizada a abertura processual em 08/03/2010, ou seja, nele já existiu a pressupostos necessários para a determinação e averiguação de possíveis ilegalidade e lesão ao erário.

34. Para reforçar os entendimentos acima demonstrados vejamos entendimentos proferidos pelo TCU, sobre a prescrição da pretensão punitiva:

Responsabilidade. Multa. Prescrição. Interrupção. Sanção. Incidente de uniformização de jurisprudência.

O ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição da pretensão punitiva do TCU, nos termos do art. 202, inciso I, da Lei 10.406/2002 (Código Civil). A prescrição recomeça a contar da data do ato que motivou a interrupção, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil. (Acórdão nº 1441/2016 – Plenário - Incidente de Uniformização de Jurisprudência, Redator Ministro Walton Alencar Rodrigues, Sessão 08/06/2016). (Grifo nosso)

35. Desta feita, o controle externo foi exercido por esta Corte de Contas, pois agiu a tempo na sua persecução fiscalizatória em proteção ao erário.

36. Nesta toada, não há falar em prescrição, vez que o feito ainda se





encontra em prazo vigente para a sua fiscalização, bem como o controle externo não permaneceu inerte.

37. Referente as temáticas de legalidade na contratação das corretoras e ausência de danos aos cofres do IMPRO mais uma vez o arrazoado recursal não deve prosperar, visto que como restou demonstrado ao longo percurso desse feito, o ex-gestor não se ateuve ao cuidado de realizar pesquisa de preços, tampouco seguiu parâmetros mínimos do gasto público e ainda deixou de utilizar os preços indicativos da ANBIMA - Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais – e ainda Resolução nº 3506/2007 do Conselho Monetário Nacional - CMN estava em plena eficácia no anos 2008 e 2009.

38. Além do mais, restou cabal no feito que ainda que ao final das operações tenham resultado certo lucro, como repisado em sede recursal, os títulos poderiam ter sido comprados por preço bem menor e, ainda, constatou-se que ex-gestor comprou títulos em valores superiores aos praticados no mercado sem a devida justificativa, o que reforça acertada a decisão proferida no Acórdão nº 103/2016 – SC, sendo os argumentos trazidos apenas procrastinatórios sem cunho de evidências novas em contrário ao que foi largamente discutido.

39. Referente a ausência de má-fé suscitada pelo recorrente, mais uma vez não assiste razão recursal, visto que o agente ímprobo pode ser conceituado como aquele que, muito além de agir em desconformidade com a lei, portanto, de conduta humana positiva ou negativa, ilícita, que, também, poderá acarretar uma sanção civil, administrativa e penal, em virtude dos bens jurídicos atingidos pelo fato jurídico.

40. De mais a mais, é sabido que para estar caracterizada a improbidade administrativa basta a violação aos princípios insculpidos no caput do artigo 37, da Constituição Federal de 1988, não sendo imperativa a necessidade de prejuízo ao erário, ou seja, princípios da administração pública, a moralidade administrativa e os deveres éticos da probidade, como a boa-fé, a lealdade, entre outros.





41. O teor do voto não afirmou que houve o dolo puro e simples por parte do agente, mas considerou o dolo no mínimo eventual, que se trata de quando a intenção do agente se dirige a um resultado, aceitando, porém, outro também previsto e conseqüente possível da sua conduta, ou seja, prevê o resultado a nível de consciência, porém a nível de vontade não quer, mas assume o risco, o que restou patente no presente caso.

42. Conforme ensina Cezar Roberto Bitencourt⁷, dolo é consciência da vontade de realizar a conduta descrita no tipo, vejamos:

(...) o dolo é constituído por dois elementos: um cognitivo, que é o conhecimento do fato constitutivo da ação típica; e um volitivo, que é a vontade de realizá-la. O primeiro elemento, o conhecimento, é pressuposto do segundo, a vontade, que não pode existir sem aquele.

43. Para reforçar o conceito doutrinário acima, resta oportuno a reprodução da ementa do AgRg no REsp 1214254/MG, de lavra do Ministro Humberto Martins:

DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICABILIDADE A VEREADORES. DOLO GENÉRICO. SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS. ABRANDAMENTO.

1. Em virtude da perfeita compatibilidade existente entre o regime especial de responsabilização política e o regime de improbidade administrativa previsto na Lei n. 8.429/92, não há falar em inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa a vereadores. Precedentes

2. A compra de bens sem o procedimento licitatório, o qual foi dispensado indevidamente, configura o ato ilegal, enquadrando-se no conceito de improbidade administrativa. Tal conduta viola os princípios norteadores da Administração Pública, em especial o da estrita legalidade.

3. O **dolo** que se exige para a configuração de improbidade administrativa **reflete-se na simples vontade consciente de aderir à conduta descrita no tipo, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica - ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria -, sendo despiciendo perquirir acerca de finalidades específicas.** Precedentes.

4. Tem-se claro, diante da análise do acórdão recorrido, que houve bem descrita a conduta típica, cuja realização do tipo exige ex professo a culpabilidade. Dito de outro modo, violar princípios é agir illicitamente.

⁷ BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal, São Paulo, 2004, Saraiva, 9ª Edição, p. 256





Como bem expresso pela Corte estadual, a culpabilidade é ínsita à própria conduta ímproba.

5. In casu, a má-fé do administrador público é patente, sobretudo quando se constata que, na condição de Presidente da Câmara Municipal, nem sequer formalizou os procedimentos de dispensa de licitação.

6. Ressalvou, o Tribunal a quo, entretanto, que deveriam ser impostas "penalidades mínimas, de modo razoável ao contexto e proporcional à extensão da improbidade constatada". Desse modo, mostra-se um contrassenso arrear a penalidade de perda de função pública, e, ao mesmo tempo, manter a suspensão de direitos políticos - também extremamente gravosa.

7. Deve-se, portanto, excluir a penalidade de suspensão de direitos políticos, mantendo-se as demais.

Agravo regimental parcialmente provido. (AgRg no REsp 1214254/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 15/02/2011, Dje 22/02/2011).

44. Nesta toada, na hipótese do art. 10, da Lei nº 8.429/92, é admitida expressamente a forma culposa do tipo, ou seja, a inobservância do dever objetivo de cuidado com produção de resultado ilícito.

45. O jurista Pedro Roberto Decomain afirma que a culpa em sentido estrito (negligência, imperícia ou imprudência), pode ser tipificada como um ato de improbidade que causa prejuízo ao erário (art. 10). Assim, mesmo que o dano ao erário não seja impingido propositalmente, a situação poderá caracterizar-se como improbidade⁸.

46. Desta feita, evidência que a mera negligência do agente público faz com que lhe seja alcançada a penalidade administrativa por ato ímprobo seja que maneira dolosa ou culposa, o que no presente caso foi considerada dolosa eventual antes os riscos assumidos pelo ex-gestor quando nas realizações das operações que geraram prejuízos aos cofres da IMPRO.

47. Por todo o exposto, considerando não ser cabível *reformatio in pejus*, em sede de recurso do **Sr. Josemar Ramiro e Silva – Ex-gestor do IMPRO**, este *Parquet* entende pela permanência das condenações nos termos do Acórdão nº 103/2016 – SC, por não vislumbrado prescrição quinquenal, tampouco fatos novos que possam

⁸ DECOMAIN, Pedro Roberto. Improbidade Administrativa. São Paulo: Dialética, 2007, p.109.





ensejar a modificação da decisão proferida no presente processo.

48. Diante do exposto, este Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento do presente Recurso Ordinário e no mérito pelo não provimento, devendo permanecer incólume o teor do Acórdão nº 103/2016 – SC.

3. CONCLUSÃO

49. À vista do exposto, o Ministério Público de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, manifesta-se:

a) pelo conhecimento do Recurso Ordinário interposto pelo Sr. José de Souza, em face do Acórdão nº 106/2016 – SC em vista do preenchimento dos requisitos de admissibilidade recursal, nos termos do art. 273 do RITCEMT;

b) no mérito, pelo não provimento do recurso, com manutenção integral do Acórdão nº 106/2016 - SC.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 08 de março de 2019.

(assinatura digital⁹)
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

⁹ 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 Nº 9/2012 do TCE/MT.

