



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 1 de 14  
Proc.: 11924/08

- Processo nº:** 11.924/2008 (digitalizado<sup>1</sup>).
- Órgão/Entidade:** Secretaria de Estado de Governo (SEG).
- Assunto:** Tomada de Contas Anual (TCA).
- Ementa:**
- Tomada de Contas Anual dos administradores e demais responsáveis da então Secretaria de Estado de Governo, referente ao exercício financeiro de 2006;
  - Decisão nº 5.391/2017: Julgamento das contas. Regularidade de algumas e irregularidade das demais. Aplicação de multa aos responsáveis com contas reprovadas;
  - Decisão nº 1.987/2018: Conhecimento do recurso de reconsideração interposto pela Sra. Thiara Zavaglia Torres, conferindo-lhe efeito suspensivo;
  - **Nesta fase:** Análise do mérito recursal;
  - Corpo Técnico: Propõe (i) dar provimento à preliminar de prescrição para afastar a multa aplicada; (ii) estender os efeitos em benefício de outro responsável; (iii) considerar extinta a multa aplicada aos responsáveis falecidos; e (vi) manter o julgamento irregular das contas;
  - MP de Contas: Acolhe parcialmente os encaminhamentos da Instrução. Sugere a rejeição da preliminar de prescrição, mantendo-se a multa. Acompanha a manutenção do julgamento irregular das contas, bem como a extinção das penalidades relativas aos gestores falecidos;
  - **VOTO** pelo sobrestamento dos autos até o deslinde dos estudos especiais de que trata o Processo nº 32.351/2017.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Anual (TCA) dos administradores e demais responsáveis da então Secretaria de Estado de Governo (SEG), referente ao exercício financeiro de 2006.

Na Sessão Ordinária nº 4.997, de 31/10/2017, o Tribunal proferiu a Decisão nº 5.391/2017 (peça 78), transcrita a seguir:

*O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do Conselheiro RENATO RAINHA, que tem por fundamento a instrução, decidiu: I – tomar conhecimento das razões de justificativa e respectivos anexos, apresentados pelos nomeados no parágrafo 4 da Informação n.º 256/2013 – SECONT/3ª Divisão de*

<sup>1</sup> Convertido do suporte físico para o digital e inserido no e-TCDF com manutenção da numeração original (peça 196).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**Página 2 de 14  
Proc.: 11924/08

Contas, para, no mérito, considerar: a) procedentes as de fls. 905/911, 912/916 e 1044/1049, apresentadas pelos senhores nomeados no parágrafo 75 da citada informação; b) parcialmente procedentes as de fls. 917/1026, oferecida pela senhora indicada no parágrafo 77 da citada informação; c) improcedentes as de fls. 887/891 e 1027/1039, apresentadas pelos senhores nomeados no parágrafo 78, alíneas “b” e “d”, da citada informação; II – considerar cumprido o item III da Decisão n.º 3636/2012; III – com substrato no art. 13, parágrafo 3º, da Lei Complementar n.º 1, de 9/5/1994, considerar revel o senhor nomeado no parágrafo 80 da Informação n.º 256/2013 – SECONT/3ª Divisão de Contas, dando prosseguimento ao processo; IV – julgar as contas dos gestores da Secretaria de Estado de Governo – SEG, exercício financeiro de 2006, nos termos da Lei Complementar n.º 1, de 9/5/1994, artigo: a) 17, inciso I, regulares para os indicados nos parágrafos 75 e 76 da Informação n.º 256/2013 – SECONT/3ª Divisão de Contas; b) 17, inciso III, alínea “b”, irregulares para os nomeados no parágrafo 78, alíneas: b.1) “a”, em razão da impropriedade abordada no subitem 2.1 (pagamento de despesa sem a respectiva comprovação material no processo da realização dos serviços de publicidade e propaganda declarados na documentação fiscal) do Relatório de Auditoria n.º 48/2008 – DIRAG/CONT; b.2) “b”, em face das impropriedades indicadas no subitem 2.2.2 (ausência de contabilização de obrigações à conta do passivo financeiro e não financeiro – restos a pagar e exigível a longo prazo) do Relatório de Auditoria n.º 116/2007 – Controladoria (fls. 286/299) e nos subitens 1.1.1.2.1 (ausência de contabilização de obrigações à conta de restos a pagar não processados), 1.1.1.2.6 (retenção de ISS por substituição tributária a menor) e 2.1 (pagamento de despesa sem a respectiva comprovação material no processo da realização dos serviços de publicidade e propaganda declarados na documentação fiscal) do Relatório de Auditoria n.º 48/2008 – DIRAG/CONT e quanto à repercussão das irregularidades vistas no Contrato de Gestão n.º 23/06, firmado entre o Instituto Candango de Solidariedade-ICS e a Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal-SEG, que ensejaram a penalidade aplicada por meio do Acórdão n.º 32/2008, exarado no Processo n.º 15548/2006; b.3) “c”, em razão das falhas relatadas nos subitens 2.2.2 (ausência de contabilização de obrigações à conta do passivo financeiro e não financeiro – restos a pagar e exigível a longo prazo) do Relatório de Auditoria n.º 116/2007 – Controladoria e 1.1.1.2.1 (ausência de contabilização de obrigações à conta de restos a pagar não processados) do Relatório de Auditoria n.º 48/2008 – DIRAG/CONT; b.4) “d”, em virtude das impropriedades apontadas no subitem 4.1.1.2 (renovação de contratação de empresa seguradora sob alegada economia processual) do Relatório de Auditoria n.º 116/2007 – Controladoria e quanto à repercussão das irregularidades vistas no Contrato de Gestão n.º 23/2006, firmado entre o ICS e a SEG, que ensejaram a penalidade aplicada por meio do Acórdão n.º 32/2008, prolatado no Processo n.º 15548/2006; V – em decorrência da alínea “b”, do item anterior, aplicar aos nomeados nas alíneas “a” a “d” do parágrafo 78 da Informação n.º 256/2013 – SECONT/3ª Divisão de Contas a multa prevista no art. 20, parágrafo único, da LC 1/1994; VI – em conformidade com os termos da Decisão Administrativa Extraordinária/TCDF n.º 50/1998 e com o disposto no inciso II do artigo 24 da Lei Complementar n.º 01/1994, considerar os responsáveis nomeados nos parágrafos 75 e 76 da citada informação quites com o erário distrital, no que tange a tomada de contas anual em exame; VII – na forma do art. 19 da Lei Complementar n.º 01/1994, determinar aos administradores e demais responsáveis da Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal, ou a quem lhes haja



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

Página 3 de 14  
Proc.: 11924/08

*sucedido, que adotem as medidas necessárias à correção das impropriedades observadas no feito em exame, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes no futuro; VIII – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para as providências necessárias. Vencido o Relator, que manteve o seu voto. Decidiu, mais, aprovar, expedir e mandar publicar os acórdãos apresentados pelo Conselheiro RENATO RAINHA. O Conselheiro PAULO TADEU deixou de atuar nos autos, por força do art. 153, § 1º, do RI/TCDF. A Senhora Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, por força do art. 150 do RI/TCDF, deixou de presidir a sessão durante o julgamento deste processo.*

Em cumprimento ao item V do referido *decisum*, foi lavrado e publicado o Acórdão nº 5/2018 (peça 130), aplicando-se multa individual, no importe de R\$ 1.700,00 (mil e setecentos reais), com fundamento no art. 57, I, da LO/TCDF, aos gestores cujas contas foram julgadas irregulares.

Irresignada, a Sra. Thiara Zavaglia Torres, então Subsecretária de Publicidade e Promoção (no período de 1º/1 a 31/12/2006), interpôs o recurso de reconsideração de peça 187, conhecido, com efeito suspensivo, por intermédio da Decisão nº 1.987/2018 (peça 191).

A fase processual cinge-se ao exame de mérito do mencionado recurso.

## MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 242/2019 – NUREC (peça 205), assim instruiu o feito:

### **III – ANÁLISE**

30. No tocante às alegações acerca da ocorrência de prescrição, verifica-se que o tema foi tratado nos autos em etapa precedente, tendo sido provocado, no caso da ora recorrente, em sua peça de defesa (fls. 917/926 e anexos – fls. 927/1.026).

31. Por meio da Informação nº 256/2013 – SECONT/3ª Divisão de Contas (fls. 1.089/1.113), o corpo técnico deste Tribunal destacou que, caso se considerasse a prescrição quinquenal, o art. 2º da Lei nº 9.873, de 23/11/1999, estabelece, entre outros, que a prescrição será interrompida por qualquer ato que importe a apuração do fato<sup>8</sup>.

32. Assim, considerando que a Tomada de Contas Anual se iniciou em maio de 2007, anota que desde então os autos estão sendo saneados para fins de apreciação final das contas pelo Tribunal, inclusive com concessão de várias prorrogações de prazo, tendo a primeira sido concedida em 23/10/2007, nos termos da Decisão nº 5.531/2007 (fls. 1/2), não sendo possível sustentar a tese aventada pela parte interessada.

33. Na mesma linha foi a manifestação do MPJTCDF, vista no Parecer nº 062/2014 – DA (fls. 1.114/1.126).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

Página 4 de 14  
Proc.: 11924/08

34. Nada obstante os posicionamentos externados, verifica-se que a aplicação da Lei Federal nº 9.873/1999 no âmbito do DF representa matéria controversa.

35. Diante do reconhecimento da existência de um vácuo legislativo quanto ao tratamento da matéria no Distrito Federal, o TCDF instaurou o Processo nº 32.351/2017, que busca critérios para aplicação do instituto da prescrição nos processos com pretensões punitivas e/ou ações de ressarcimento de prejuízos causados ao erário em decorrência de ilícito civil. Tais estudos especiais, contudo, ainda não foram apreciados pela colenda Corte.

36. Nesse contexto, faz-se necessário enfrentar a matéria com base em precedentes deste Tribunal e em outros que se apliquem à matéria. De início, cumpre ressaltar, frente à alegação da recorrente no sentido de que teria ocorrido a prescrição intercorrente da pretensão punitiva, entendimento adotado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT.

37. Mediante a Apelação Cível 2015110664673APC, o TJDFT assim dispôs:

“1. Não se aplica ao Distrito Federal o prazo trienal da prescrição intercorrente previsto na Lei nº 9.873/99, conforme decisão proferida pelo c. Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Repetitivo nº 1.115.078.

2. O Decreto nº 20.910/32 prevê que a prescrição das dívidas passivas ou qualquer direito ou ação contra a Fazenda Pública ocorre em cinco anos, contados do surgimento da pretensão.

3. O prazo prescricional tem por termo inicial o nascimento da pretensão, assim considerado, no caso, o momento em que a Administração Pública teve ciência da prática fraudulenta, instaurando-se o devido processo administrativo. Se entre a instauração do processo administrativo e a citação do administrado transcorreu mais de 05 (cinco) anos, impõe-se o reconhecimento da prescrição”

38. Não há, portanto, que se falar em prescrição intercorrente da pretensão punitiva, sem embargos à possibilidade de que tenha ocorrido a prescrição quinquenal da referida pretensão, o que será analisado adiante.

39. Ademais, nota-se que, por meio daquela deliberação, decidiu-se que o termo inicial da contagem do prazo prescricional seria o momento em que a Administração teve ciência da prática do ato questionado.

40. Tal orientação pouco se afasta da abordagem, ainda que não pacificada, que o TCDF vem adotando em julgados afetos ao tema, a exemplo do Voto condutor da Decisão nº 1.321/2014 (e-DOC C1CD55C3), quando foi enfatizado que a contagem do prazo prescricional se inicia com o conhecimento dos fatos pela Corte.

41. Na percepção deste Núcleo, esse posicionamento é o mais razoável, sendo o que mais se alinha ao interesse público e melhor se enquadra aos casos de processos de controle externo que dependam de apuração prévia por parte do Órgão de Controle Interno, como nos casos de TCA, visto que, sendo outro o entendimento, haveria a possibilidade de que a competência constitucional do Tribunal fosse tolhida nos casos em que os processos não fossem remetidos tempestivamente à Corte.

42. No presente caso, a avaliação acerca da prescrição quinquenal se dará frente a dois períodos distintos, tendo como marco, em ambos os casos, a comunicação de audiência da Sra. Thiara Zavaglia Torres da Silva, ocorrida em 09/10/2012 (fl. 883), que interrompe o prazo prescricional, conforme consignado no já mencionado Voto condutor da Decisão nº 1.321/2014.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

Página 5 de 14  
Proc.: 11924/08

43. Quanto ao primeiro período, que antecede a dita comunicação, nota-se que a recorrente aponta terem sido os atos praticados no exercício de 2006, ao passo que a Decisão que determinou sua audiência teria sido prolatada apenas no ano de 2012 (Decisão nº 3.636, de 17/07/2012, fl. 874), motivo pelo qual busca seja reconhecida a prescrição da pretensão punitiva do TCDF.

44. Sob a ótica delineada acima, porém, a contagem do prazo se inicia no momento da prolação da Decisão nº 3.107/2009, em 19/05/2009 (fls. 141/142), ocasião em que este Tribunal tomou conhecimento da TCA em debate. Entre essa data e a comunicação de audiência da interessada (09/10/2012) se passaram menos do que 5 anos, não se configurando a prescrição da pretensão punitiva.

45. A notificação da parte interessada, como mencionado, interrompe o prazo prescricional. A análise do segundo período se inicia, portanto, nesse momento (09/10/2012).

46. Verifica-se que após a notificação (comunicação de audiência) a deliberação Plenária seguinte foi a própria Decisão recorrida (Decisão nº 5.391/2017, fl. 1202), quando o Tribunal julgou irregulares as contas da ora recorrente, aplicando-lhe multa em razão da falha ali descrita. A correspondente Sessão Ordinária se deu em 31/10/2017, ou seja, pouco mais de cinco anos após a comunicação de audiência direcionada à então Secretária de Estado ora responsabilizada.

47. Importa mencionar que a interessada, em 06/11/2012, solicitou prorrogação de prazo (30 dias) para apresentação de sua defesa (fls. 896/897), sendo seu pedido acolhido pelo Despacho Singular nº 058/2012 – GCPT, que concedeu a dilação requerida, a contar da ciência da parte (fl. 901).

48. O teor do DS foi conhecido em 12/12/2012 (fl. 902), contudo, à essa altura, a defesa já havia sido apresentada, fato ocorrido em 29/11/2012 (fls. 917/926). Na prática, portanto, a Sra. Thiara Zavaglia Torres da Silva beneficiou-se de vinte dias de prorrogação, tendo em conta o intervalo entre o prazo inicialmente concedido para defesa e sua efetiva entrega.

49. Assim, mesmo que se considerasse esse prazo como motivação para suspensão da contagem do período prescricional, o que não será debatido no presente caso, a dilação do prazo quinquenal ainda seria insuficiente para afastar a caracterização da prescrição da pretensão punitiva.

50. Diante dos fatos, entende-se, com as vênias de estilo aos posicionamentos contrários, ser necessário acolher a preliminar, tendo em vista que a ora recorrente não contribuiu para a consumação da prescrição.

51. Tal fato, entretanto, não deve ser capaz de influenciar o ato de julgamento das contas, este que se mostra como mero ato declaratório de situação fática identificada pelo Tribunal, em nada se relacionando com eventual punição à então gestora. As irregularidades, se confirmadas após a análise de mérito a ser empreendida adiante, não podem ser transmutadas em regularidades pela simples prescrição da pretensão punitiva.

52. Importa registrar que, além da ora recorrente, o Acórdão nº 5/2018 (fl. 1.207) também apenou com multa outros gestores<sup>9</sup>. Considerando as datas de comunicação de audiência dos demais responsabilizados, verifica-se, no tocante à prescrição da pretensão punitiva, que as considerações aqui produzidas também poderiam ser por eles aproveitadas.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

Página 6 de 14  
Proc.: 11924/08

53. Verifica-se, contudo, constar, das fls. 1.229/1.230, informação acerca do falecimento do Sr. Ibrahim Farah Neto. Apurou-se, também, a ocorrência do óbito do Sr. Benjamim Segismundo de Roriz Macedo, conforme e-DOC 027A8AF6 (Processo nº 27.538/2006). Na medida em que a penalidade a eles imputada tem natureza personalíssima, cabe a extinção da punibilidade, conforme disciplina o inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal<sup>10</sup>.

54. Nessas condições, além da recorrente, avalia-se que os efeitos da decisão que vier a ser proferida, s.m.j., podem ser estendidos ao Sr. Fernando de Souza Amorim. 55. Enfrentada a preliminar, passa-se à análise das informações prestadas com vistas a afastar a irregularidade apontada, consistente no “pagamento de despesa sem a respectiva comprovação material, no processo, da realização dos serviços de publicidade e propaganda declarados na documentação fiscal”.

56. No caso, foi posta em dúvida a prestação dos serviços constantes da nota fiscal nº 406/2005 (fl. 97), no valor de R\$ 42.000,00, emitida pela empresa Stylus Comunicação Integrada Ltda. (fl. 1.019).

57. Na fase de análise das razões de justificativas apresentadas, a Unidade Técnica assinalou que os comprovantes então apresentados eram os mesmos analisados pelo Controle Interno no subitem 2.1 do Relatório de Auditoria nº 48/2008 – DIRAG/CONT (fls. 84/94 do Processo nº 040.002.167/200711).

58. Ante a falta de elementos novos, as notas fiscais (fls. 1.019/1.020) e o expediente denominado de “Cenário Político”, produzido pela BIS Promoções, Eventos e Comunicações Ltda. (fls. 947/1.017), foram considerados insuficientes para afastar a impropriedade apontada.

59. Na mesma esteira, o MPJTCDF compreendeu que o “pagamento de serviços sem a documentação probatória da devida contraprestação põe em dúvida a correta destinação dos recursos públicos e representa ato de gestão antieconômico que enseja a irregularidade das contas”.

60. Diferentemente, o então Relator dos autos, Conselheiro Paiva Martins, pontuou em seu Voto (fls. 1.152/1.169) que não teriam sido demonstrados os motivos para que se deixasse de reconhecer as notas fiscais e o relatório de atividades como prova da realização do serviço de consultoria, razão pela qual se manifestou no sentido de que o subitem 2.1 não influenciasse o julgamento das contas, e como consequência, pela regularidade das contas da Sra. Thiara Zavaglia Torres da Silva.

61. No Plenário, entretanto, houve divergência, prevalecendo o encaminhamento sugerido pela Unidade Técnica, que repercutiu na irregularidade das contas da então Subsecretária de Publicidade e Promoção, com aplicação de multa.

62. Como mencionado, nas fls. 947/1.017 (anexo 6) visualiza-se a reprodução dos trabalhos realizados pela empresa Bis Promoções, Eventos e Comunicação Ltda., subcontratada pela empresa Stylus Comunicação Integrada Ltda., encaminhados com vistas a comprovar a “execução de serviços de assessoria de marketing e comunicação para a Secretaria de Estado de Educação no mês de novembro de 2005” (fl. 947).

63. O material, intitulado “Cenário Político”, apresenta um panorama da situação política da época. Detém-se em torno do “Cenário Econômico”, passando pela situação da arrecadação de tributos, inadimplência, indicadores de confiança do consumidor, inflação, taxa de juros. Segue tratando do tópico denominado “Credibilidade Externa”, contendo



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

Página 7 de 14  
Proc.: 11924/08

*informações sobre as transações do Brasil com o resto do mundo (Balanço de Pagamentos e Balança Comercial), investimentos estrangeiros, dívida externa, reservas internacionais. Aborda o “Panorama Internacional”, conflitos, radicalização entre Ocidente e o Islã, intervenções e impactos financeiros dos conflitos e, por fim, faz um resumo, citando os principais pontos dos tópicos destacados.*

64. *Como remuneração pelo trabalho desenvolvido para a Secretaria de Estado de Educação, a Bis Promoções, Eventos e Comunicação Ltda. emitiu a nota fiscal de fl. 1.020, no valor de R\$ 40.000,00, onde cita a Stylus Comunicação Integrada Ltda., e que tem como tomador do serviço a Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal.*

65. *A Stylus Comunicação Integrada Ltda., por seu turno, emitiu a nota fiscal nº 406, vista à fl. 1.019, no valor de R\$ 42.000,00, onde é possível identificar que a quantia de R\$ 40.000,00 corresponde aos serviços prestados pela fornecedora Bis Promoções, Eventos e Comunicação Ltda., sendo os honorários da agência de propaganda equivalentes a R\$ 2.000,00<sup>12</sup>.*

66. *De acordo com a peça recursal, esse estudo, classificado como “serviço de assessoramento”, teria auxiliado a “Administração Pública e a Stylus Comunicação a identificar os pontos que mereciam o desenvolvimento de um trabalho de comunicação pelo GDF e seus órgãos internos”.*

67. *Embora, à primeira vista, não seja imediato perceber a relação entre o teor do trabalho apresentado pela Bis Promoções, Eventos e Comunicação Ltda. (§ 57) e as ações de comunicação porventura adotadas, tal abordagem foge ao escopo do momento processual.*

68. *Todavia, informações contidas no documento de fl. 1.021, emitido pela Stylus Comunicação Integrada Ltda., denominado “AP de Produção nº 272”, merecem considerações.*

69. *Conforme consignado pela própria recorrente (fl. 1.246), essa peça contém o detalhamento dos serviços de assessoria de marketing que seriam executados pelo fornecedor, no caso a Bis Promoções, Eventos e Comunicação Ltda., com valor estimado de R\$ 40.000,00, delimitados nos seguintes termos:*

*“Serviços de assessoria de marketing e comunicação para a Secretaria de Educação do Governo do Distrito Federal, abrangendo todas as ações de comunicação, incluindo imprensa, marketing, publicidade, relações públicas e promoção. Análise e sugestões de pautas sobre assuntos de interesse da Secretaria no que diz respeito aos públicos internos e externos. A disposição, profissionais e consultores especializados para garantir o bom andamento do serviço a ser prestado”.*

70. *Dentro dessa perspectiva, o conteúdo do documento de fls. 947/1.017 (anexo 6) não se mostra compatível com a expectativa delineada na citação acima.*

71. *Prevalece, portanto, a percepção de que não foi apresentada a documentação comprobatória da prestação dos serviços de assessoria de marketing e comunicação para a Secretaria de Estado de Educação.*

72. *Nessas circunstâncias, a ausência de novos documentos não permite afastar a responsabilidade atribuída à recorrente, razão pela qual o recurso em exame não deve ser provido pelo egrégio Plenário.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

Página 8 de 14  
Proc.: 11924/08

Ao final de seu exame, o Órgão Instrutivo sugeriu ao e. Plenário os seguintes encaminhamentos:

- I. tomar conhecimento da Informação nº 242/2019 – NUREC;*
- II. acolher a preliminar de prescrição levantada no Recurso de Reconsideração interposto pela Sra. Thiara Zavaglia Torres da Silva, como consequência:*
  - a) afastar a multa aplicada à recorrente pela Decisão nº 5.391/2017 (Acórdão nº 05/2018);*
  - b) por se tratar de matéria de ordem pública, estender os efeitos da prescrição ao Sr. Fernando de Souza Amorim, também apenado com multa, nos termos das mesmas deliberações Plenárias;*
- III. no mérito, negar provimento ao Recurso de Reconsideração interposto pela Sra. Thiara Zavaglia Torres da Silva, prevalecendo o entendimento pela irregularidade de suas contas, na forma indicada na Decisão nº 5.391/2017;*
- IV. considerar extinta a multa aplicada aos Srs. Ibrahim Farah Neto e Benjamim Segismundo de Roriz Macedo, nos termos da Decisão nº 5.391/2017 e do Acórdão nº 05/2018, em razão do falecimento destes;*
- V. como consequência, reformar a Decisão nº 5.391/2017 com o propósito de afastar/extinguir as multas aplicadas, tornando, por conseguinte, sem efeito o Acórdão nº 05/2018;*
- VI. lavrar novo Acórdão para o fim de registro do julgamento pela irregularidade das contas dos gestores;*
- VII. dar ciência da Decisão que vier a ser proferida à recorrente e aos demais responsabilizados, por intermédio de seus respectivos representantes legais, quando aplicável;*
- VIII. autorizar:*
  - a) o envio de cópia dessa decisão ao Núcleo de Recursos, como forma de viabilizar os correspondentes registros;*
  - b) o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para as providências cabíveis.*

## MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público junto ao Tribunal (MP de Contas), por intermédio do Parecer nº 782/2019 – G4P (peça 208), da lavra do Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima, acolheu parcialmente as proposições alvitradas pela Unidade Técnica, conforme excerto colacionado abaixo:

- 14. Passo à análise do mérito do recurso consignando que, com relação à prescrição da pretensão punitiva, divirjo do entendimento esposado pelo NUREC.*
- 15. Relembro que este Representante Ministerial, na linha defendida no Parecer nº 624/2018-G1P (Processo nº 32.351/2017, ainda pendente de deliberação definitiva), sustenta a tese de que deve ser adotado o prazo*





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

Página 9 de 14  
Proc.: 11924/08

*prescricional de 10 anos fixados no Código Civil, tendo como termo inicial a ocorrência do fato ensejador da sanção.*

*16. Como esclareci naquele Parecer, a tese de 5 anos albergada pelo e. TCDF em alguns precedentes, apesar de defensável, merece ser revista. Reconheço que o tema comporta diversas interpretações e que a fixação de 5 anos como prazo da prescrição da pretensão punitiva estatal encontra guarida na Lei Federal nº 9.873/1999, 8.112/1990, 8.429/1992, entre outras, e até no Distrito Federal, quando aprovou o regimento jurídico de seus servidores, pela LC nº 840/2011. Porém em nenhuma delas há menção ao exercício do controle externo por parte do e. Tribunal de Contas do DF.*

*17. A esse respeito, parece indiscutível a necessidade de Lei em sentido formal para que seja fixado prazo prescricional da pretensão punitiva a cargo do e TCDF. No caso do Distrito Federal, contudo, não há uma Lei que fixe esse prazo, o que culmina a aplicação do Código Civil, que, em seu art. 205, assim dispõe:*

*“Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor”.*

*18. Nesse caso, portanto há lei fixando explicitamente o prazo prescricional, sem qualquer necessidade de exercício interpretativo, uma vez que o CC/2002, em seu art. 205 é claro ao estabelecer o prazo decenal da prescrição da pretensão punitiva. Não havendo, assim, Lei distrital que fixe prazo menor para a prescrição da pretensão punitiva, a aplicação da norma geral prevista no Código Civil é medida que se impõe. Na mesma linha, cito o v. Acórdão nº 1.441/2016 prolatado pelo e. Plenário do c. TCU.*

*19. Ademais, vale observar que não há previsão de prazo, na legislação vigente, para o julgamento das contas.*

*20. Com efeito, tendo os fatos ocorridos em 2006, a citação em 2012 (com a interrupção da fluência do prazo prescricional) e a condenação em 2017, não há se falar em prescrição da pretensão punitiva.*

*21. Por conseguinte, no que diz respeito à preliminar suscitada de prescrição da pretensão punitiva, diversamente do que entende a Área Instrutória, o Parquet especializado pugna pelo não acolhimento.*

*22. Em seguida, analiso o mérito do recurso de reconsideração acostado pela Sra. Thiara Zavaglia Torres da Silva, Subsecretária de Publicidade e Promoção no período de 1/1 a 31/12/2006, em face da impropriedade abordada no subitem 2.1 (Pagamento de despesa sem a respectiva comprovação material no processo da realização dos serviços de publicidade e propaganda declarados na documentação fiscal) do Relatório de Auditoria n.º 48/2008.*

*23. Nesse esboço, há de se salientar que a responsável precitada não trouxe aos autos quaisquer elementos novos suficientes a permitir que este e. Tribunal pudesse revisar os fundamentos que ensejaram na r. Decisão nº 5.391/2017 (e-DOC BE8D25E5, peça 78) ora recorrida, motivo pelo qual se pugna pelo desprovido do apelo sub examine.*

*24. A esse respeito, impende notar que a assertiva principal da vexata quaestio é o pagamento de despesa sem a respectiva comprovação material da execução dos serviços.*

*25. Nesse particular, impõe registrar que tal questão foi assim relatada (e-DOC D7703F1F, peça 4-fl. 98):*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

Página 10 de 14

Proc.: 11924/08

*“Em relação ao item 2.1, o controle interno afirma que, na análise do Processo nº 210.003.929/2005, ficou constatado que a jurisdicionada liquidou e pagou, por meio de reconhecimento de dívida, a despesa referente à nota fiscal nº 406, emitida em 09/12/2005, pelo credor Stylos Comunicação Integrada, no valor de R\$ 42.000,00, sem a correspondente documentação comprobatória da prestação dos serviços de assessoria de marketing e comunicação para a Secretaria de Educação do DF, conforme proposta anexa ao referido processo, para execução pela empresa subcontratada Bis Promoções Eventos e Comunicação Ltda.” (Grifos acrescidos).*

26. Contudo, rejeitadas as razões de justificativas, a então Subsecretária interpôs recurso aduzindo, na essência, que o assessoramento prestado pela empresa Bis Comunicação se refere ao estudo sobre o cenário político, econômico e sobre o panorama internacional, conforme as notas fiscais emitidas. Ainda, alega que tal fato não foi apropriadamente compreendido pelo avaliador.

27. Todavia, como bem se pronunciou o Núcleo de Recursos, o conteúdo do documento não se mostra compatível com os serviços de assessoria de marketing e comunicação, abrangendo todas as ações retrocitadas, bem assim as de imprensa, publicidade, relações públicas e promoção.

28. A vista desse contexto, o MP de Contas se alinha com o entendimento propugnado pela Área Instrutiva, posto que não foram apresentadas considerações que pudessem elidir as irregularidades constatadas nas fases precedentes.

29. Insta destacar, nesse viés, que a gestão de recursos públicos enseja a inversão do ônus da prova, nos termos do art. 113 da Lei nº 8.666/1993, sendo obrigação dos órgãos e entidades demonstrarem a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Devem os gestores de recursos públicos, inclusive, apresentarem os documentos necessários para tanto. Eis o texto:

*“Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.”*

30. O art. 93 do Decreto-lei n.º 200/1967 também segue a mesma linha, consoante se pode observar abaixo:

*“Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprêgo na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”*

31. No caso em análise, a ausência de documentos ou informações que comprovem a boa e regular aplicação dos recursos repassados, denota conduta omissiva e, no mínimo, negligente dos gestores responsáveis. Dessa forma, a ex-gestora não cumpriu o normatizado nos mandamentos legais mencionados, de modo que não logrou êxito em demonstrar a escorreita utilização dos recursos públicos, indicando ato de gestão ilegítimo ou antieconômico.

32. Por essas razões, convergindo em parte com a manifestação do NUREC, entendo que o apelo deva ser desprovido quanto ao subitem 2.1 (Pagamento de despesa sem a respectiva comprovação material no processo da realização dos serviços de publicidade e propaganda declarados na documentação fiscal), sem o acolhimento da preliminar de prescrição levantada no recurso, mantendo-se hígidos os termos da r.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Página 11 de 14  
Proc.: 11924/08

*Decisão nº 5.391/2017 (e-DOC BE8D25E5, peça 78), bem como do Acórdão nº 5/2018 (e-DOC 5D5059AE, peça 130).*

*33. Ante o exposto, este Parquet converge parcialmente com as sugestões oriundas do NUREC.*

É o Relatório.

## **VOTO**

O momento processual abre-se para a apreciação de mérito do recurso de reconsideração manejado pela Sra. Thiara Zavaglia Torres (peça 187) contra a Decisão nº 5.391/2017 (peça 78), mediante a qual o Tribunal, entre outras deliberações, julgou irregulares as suas contas e aplicou-lhe multa de R\$ 1.700,00 (mil e setecentos reais), com esteio nos arts. 17, III, “b”, e 57, I, da LO/TCDF.

O Órgão Técnico, consoante instrução de peça 205, opina pelo acolhimento da preliminar de prescrição da pretensão punitiva, de modo a afastar a sanção pecuniária aplicada pelo Tribunal à recorrente (com extensão dos efeitos em favor do Sr. Fernando de Souza Amorim).

Quanto ao julgamento das contas, afiançou a improcedência das razões recursais, sugerindo a manutenção da irregularidade da gestão.

Adicionalmente, postula que sejam consideradas extintas as penalidades aplicadas aos Srs. Ibrahim Farah Neto e Benjamim Segismundo de Roriz Macedo, em razão do falecimento destes.

Em parecer de peça 208, o membro do MP de Contas que oficiou nestes autos acompanhou parcialmente as sugestões da Unidade Instrutiva.

O ponto de divergência situa-se na prescrição ou não da pretensão punitiva em face dos fatos albergados nestas contas.

O *Parquet* especializado sustenta que, na inexistência de lei formal fixando o prazo prescricional da pretensão punitiva a cargo do TCDF, deve-se aplicar o Código Civil, que, em seu art. 205, assevera que “*A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor*”.

Nesse sentido, assevera que não há se falar em prescrição na hipótese tratada nestes autos, na medida em que a gestão em voga abrange fatos



ocorridos em 2006, a citação da recorrente foi realizada em 2012 (operando-se a interrupção da fluência do prazo prescricional) e a condenação em 2017.

Feitas essas anotações iniciais, passa-se à análise.

Relativamente ao prazo prescricional da pretensão punitiva, impõe salientar que o tema (junto com a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento) foi objeto de estudos especiais albergados no Processo nº 32.351/2017.

Naquele feito, o Conselheiro-Relator Inácio Magalhães apresentou proposta de adoção do prazo quinquenal, com espeque nas disposições da Lei Federal nº 9.873/1999 e seguindo o entendimento firmado pelo STF nos MS 32.201/DF, 34.256/DF, 35.530/DF, 35.294/DF e 25.116/DF.

No entanto, não houve deliberação final sobre a questão, optando-se por retirar o processo da pauta da sessão e aguardar deliberação do STF no RE 636.886/AL, representativo do Tema 899 da Repercussão Geral: prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

Sem embargo disso, colhem-se precedentes do acervo de jurisprudência desta Corte no sentido de adotar o prazo prescricional de cinco anos para a imposição de multas. Transcrevo o seguinte excerto extraído Boletim Informativo nº 08/2014, produzido pelo Serviço de Jurisprudência do TCDF:

**DECISÃO Nº 1321/2014. PROCESSO Nº 1869/2003.**

*PROCESSUAL. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AÇÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. IMPOSIÇÃO DE MULTA. PRESCRIÇÃO. CITAÇÃO E AUDIÊNCIA. INTERRUPÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL. RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE POLÍTICO.*

**1. O prazo prescricional para imposição de multas de natureza administrativa é de cinco anos, sendo o termo inicial a data em que os fatos se tornaram conhecidos pelo Tribunal.** (Destacou-se)

*2. A citação e audiência válidas interrompem a fluência do prazo prescricional.*

*3. Não é razoável a responsabilização de agente político por irregularidades de natureza meramente operacional atribuível aos servidores do órgão ou entidade.*

*4. O agente político pode ser responsabilizado quando pratica ato administrativo de gestão.*

*Precedentes TCDF: Decisões nºs 1001/2014 e 6415/2013.*

Desse modo, com vistas a garantir a uniformidade das deliberações emanadas desta Corte, e por acreditar que o prazo quinquenal, além de ser compatível com o regime de direito público, é também adequado para a preservação



da segurança jurídica dos agentes públicos, avalio que, *in casu*, deve-se dar provimento à preliminar suscitada pela ora recorrente.

Registre-se que o reconhecimento da prescritibilidade da pretensão punitiva não reverbera no julgamento das contas, na medida em que a natureza jurídica dessa apreciação não ostenta caráter punitivo, mas sim de dimensão política, dado que, antes de interessar exclusivamente ao responsável, o referido juízo interessa a toda a coletividade, como consequência do princípio republicano.

Não desconheço que desse julgamento possa decorrer inelegibilidade para o exercício de mandato político (por força da Lei Complementar nº 64/1990, art. 1º, inciso I, alínea “g”), mas tal declaração compete à Justiça Eleitoral, de modo que eventual óbice à aplicação dessa consequência jurídica deve ser suscitada e analisada no âmbito da jurisdição eleitoral.

Isso posto, faz-se necessário destacar que as contas da recorrente foram julgadas irregulares em razão da falha reportada no subitem 2.1 do Relatório de Auditoria elaborado pelo Controle Interno: Pagamento de despesa sem a respectiva comprovação material no processo da realização dos serviços de publicidade e propaganda declarados na documentação fiscal.

Examinado os argumentos recursais lançados pela recorrente visando à reforma do julgamento de suas contas, tanto a Unidade Técnica como o MP de Contas manifestaram-se pelo desprovimento do intento recursal, posto que não foram apresentados elementos aptos a elidir o feixe de evidências de pagamento de despesa sem a respectiva comprovação material.

Ao cotejar o acervo probatório com as razões despendidas pela recorrente, reputo, em harmonia com as manifestações técnica e ministerial, que ainda prevalece a convicção de que o conteúdo do documento produzido pela subcontratada Bis Promoções Eventos e Comunicação Ltda. não comprova a prestação dos serviços de assessoria de marketing e comunicação.

Sendo assim, acompanhando integralmente o que propõe o Órgão Instrutivo, tenho que deve ser mantido o julgamento irregular das contas da recorrente, expedindo-se novel acórdão para que, ao viso de se reconhecer a incidência da prescrição punitiva, afaste-se a aplicação da multa outrora lhe imposta pela Decisão nº 5.391/2017 e pelo Acórdão nº 05/2018.

Não obstante o acima assentado, posto o presente feito em discussão na Sessão Ordinária de 13/2/2020, e após as considerações aduzidas pelo membro do MP de Contas, aderi à divergência lançada pelo i. Conselheiro José





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

Página 14 de 14  
Proc.: 11924/08

Roberto de Paiva Martins, no sentido de sobrestar o exame dos presentes autos até o deslinde dos estudos especiais de que trata o Processo nº 32.351/2017.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

- I - sobreste o exame de mérito do recurso de reconsideração interposto pela Sra. Thiara Zavaglia Torres até o deslinde dos estudos especiais de que trata o Processo nº 32.351/2017;
- II - autorize:
  - a) a ciência da decisão que vier a ser proferida à recorrente e aos demais responsáveis, por intermédio de seus respectivos representantes legais, quando aplicável;
  - b) o envio de cópia da referida decisão ao Núcleo de Recursos, como forma de viabilizar os correspondentes registros;
  - c) o retorno dos autos à Secretaria de Contas para a adoção das providências devidas.

Sala das Sessões, 13 de fevereiro de 2020.

**MÁRCIO MICHEL**  
Conselheiro-Relator