

## PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 458873

<b>Órgão/Entidade:</b>	Prefeitura Municipal de Itabirito
<b>Exercícios:</b>	1995 e 1996
<b>Responsáveis:</b>	Geraldo Magno de Almeida, Prefeito Municipal à época, e Manoel da Mota Neto, vice-Prefeito à época
<b>Procuradores:</b>	José Nilo de Castro, OAB/MG 14656, e Patrícia Campos de Castro OAB/MG 77.963
<b>MPTC:</b>	Elke Andrade Soares de Moura
<b>RELATOR:</b>	CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

### EMENTA

PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRELIMINAR DE INCONSTITUCIONALIDADE DE DISPOSITIVOS DA LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL. REJEIÇÃO. PRELIMINAR PROCESSUAL. REMUNERAÇÃO A MAIOR DE AGENTES POLÍTICOS. DECURSO DO TEMPO. COMPROMETIMENTO DA AMPLA DEFESA. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA, RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, ECONOMIA PROCESSUAL E RAZOABILIDADE. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL. RECONHECIMENTO. MÉRITO. DESPESAS COM PAGAMENTO DE SEGURO DE VIDA PARA SERVIDORES. PAGAMENTO DE CESTAS BÁSICAS PARA SERVIDORES. IRREGULARIDADES. RESSARCIMENTO.

1. Afasta-se a preliminar de inconstitucionalidade das normas que disciplinam o instituto da prescrição no âmbito deste Tribunal, suscitada pelo Órgão Ministerial. O Tribunal Pleno, em mais de uma oportunidade, reconheceu a constitucionalidade das normas atinentes à prescrição no âmbito desta Corte, uma vez que os dispositivos da Lei Orgânica se fundamentam no disposto na Constituição Estadual e esta é plenamente compatível com as normas fixadas no § 5º do art. 37 da Constituição Federal.
2. Devido ao longo decurso de tempo desde a ocorrência dos fatos e com base nos princípios da ampla defesa, da segurança jurídica, da racionalização administrativa, da economia processual, da razoável duração do processo e da razoabilidade, extingue-se o feito sem resolução do mérito em relação à falha relativa ao recebimento de remuneração a maior pelos agentes políticos.
3. Reconhece-se, em prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, nos termos do parágrafo único do art. 110-A c/c o inciso II do art. 118-A, ambos da Lei Orgânica.
4. A falta de elementos nos autos inviabiliza o ressarcimento do dano pelo responsável, tendo em vista que esse somente deve ser indenizado quando for certo, atual e subsistente.
5. O pagamento de seguro de vida para os servidores municipais somente se legitima quando submetidos a atividades ou condições de trabalho que coloquem em risco a sua integridade física e haja previsão legal e observância de procedimento licitatório.
6. É irregular a realização de despesas com pagamento de seguro de vida e as com cestas básicas para servidores municipais, a menos que haja lei autorizativa e observância do princípio da impessoalidade.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**1ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara - 07/02/2017**

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de processo administrativo decorrente de inspeção ordinária realizada no Município de Itabirito, visando fiscalizar a arrecadação de receitas, ordenamento de despesas e demais atos e procedimentos administrativos relativos aos exercícios de 1995 e 1996.

A equipe de inspeção apurou as irregularidades descritas no relatório técnico de fls. 07/17.

A Auditoria manifestou-se pela conversão dos autos em processo administrativo (fl. 961).

O Ministério Público de Contas opinou pela conversão dos autos em processo administrativo e vista ao responsável (fl. 962).

O então relator determinou a conversão dos autos em processo administrativo, bem como a citação do Senhor Geraldo Magno de Almeida, prefeito municipal à época (fl. 964) e do Senhor Manoel da Mota Neto, vice-prefeito à época (fl. 976).

Após a apresentação da defesa do então vice-prefeito (fls. 1002/1.004), os autos foram encaminhados à Unidade Técnica que concluiu pela extinção do processo, por falta de pressuposto e desenvolvimento válido (fl. 1.010v).

O Ministério Público de Contas suscitou a inconstitucionalidade do art. 118-A da Lei Orgânica e, quanto ao mérito, ratificou o entendimento da Unidade Técnica, propondo, ao final, a expedição de recomendação ao gestor atual, nos termos de seu parecer (fl. 1.012).

É o relatório, no essencial.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**Preliminar Processual (inconstitucionalidade)**

Conforme relatado, o Ministério Público de Contas suscitou a inconstitucionalidade das disposições contidas no art. 118-A da Lei Orgânica, que tratam da prescrição da pretensão punitiva no Tribunal de Contas (fls. 1.011 e 1.011v).

Primeiramente, cumpre ressaltar que o Tribunal Pleno, em mais de uma oportunidade, reconheceu a constitucionalidade das normas atinentes à prescrição no âmbito desta Corte, nos termos das decisões proferidas nos Processos n<sup>os</sup> 838834, 924171 e 931028, deliberados na sessão de 13/8/14. Também esta Primeira Câmara tem rejeitado, sistematicamente, a alegação de inconstitucionalidade das normas que disciplinam o referido instituto, consoante se extrai do julgamento dos Processos n<sup>os</sup> 759899, 641535, 679284, 696975, 710531 e 749670, dentre outros.

No que se refere, especificamente, ao disposto no § 6º do art. 76 da Constituição Estadual, cumpre esclarecer que essa norma não constitui reprodução de nenhuma outra constante na Constituição da República. Ela possui respaldo, por outro lado, no § 5º do art. 37 da referida Constituição, que estabelece a prescrição como regra a ser adotada no sistema jurídico vigente, excepcionando apenas as ações de ressarcimento por ilícitos que causem prejuízo ao erário. Ressalte-se que as outras hipóteses de imprescritibilidade previstas no ordenamento também foram expressamente tratadas na Constituição da República, a exemplo do crime de racismo e da usucapião em face de imóveis públicos (arts. 5º, XLII e 183, § 3º).

Diante disso, considerando que os dispositivos da Lei Orgânica se fundamentam no disposto na Constituição Estadual e que esta é plenamente compatível com as normas fixadas na Constituição da República, afastado a inconstitucionalidade suscitada pelo Órgão Ministerial.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Senhor Presidente, declaro a minha suspeição neste processo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Em face da declaração de suspeição da Conselheira Adriene Andrade, vou colher o voto do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DA CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE.

**Preliminar Processual (Recálculo)**

A equipe de inspeção apontou, com base nos critérios adotados por este Tribunal à época, o recebimento de remuneração a maior pelo prefeito e pelo vice-prefeito, conforme descrito à fl. 10.

Ocorre que, posteriormente, esta Corte passou a adotar novos parâmetros para apurar a regularidade dos valores pagos aos agentes políticos, observando as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 434, de 27/02/94, e pela decisão do Tribunal Pleno, proferida em 20/12/95.

Cumpram mencionar, ainda, que desde 12/06/13, o Tribunal tem adotado uma metodologia de cálculo, com base em novos entendimentos firmados, especialmente no Assunto Administrativo nº 850200, decidido em 16/11/11 e na Consulta nº 732004, apreciada em 30/06/10, que impactaram significativamente nos valores a serem ressarcidos pelos agentes políticos.

Constata-se, portanto, que a mudança dos critérios adotados pelo Tribunal impossibilitou que, mais de 19 (dezenove) anos da ocorrência dos fatos, a compreensão quanto à ilicitude dos pagamentos realizados em favor dos agentes políticos se estabilizasse nos presentes autos.

Noutro falar, não é possível a este relator, com as informações constantes nos autos, pronunciar-se, com segurança, acerca da regularidade ou irregularidade dos pagamentos ordenados, uma vez que qualquer decisão nesse sentido demandaria o retorno do processo à Unidade Técnica e, em sendo constatado o recebimento de remuneração a maior, a citação dos responsáveis para, no exercício regular do contraditório, impugnarem os novos cálculos realizados com base em critérios distintos dos anteriormente adotados.

Cumpra destacar que, embora seja esse o caminho a ser adotado com vistas ao prosseguimento da ação de controle, convém ponderar que o longo espaço de tempo transcorrido desde a ocorrência dos fatos compromete substancialmente o exercício pleno e indubitável da ampla defesa.

Nesse contexto, conveniente destacar o posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU, que, amparado em precedentes do Supremo Tribunal Federal, exarou o seguinte entendimento no Recurso de Reconsideração TC nº 012.240/1999-0:

**O exercício da ampla defesa e do contraditório (conforme o devido processo legal), enquanto garantia processual constitucional, depende do oferecimento de providências tanto de índole normativa como procedimentais por parte da Administração para sua concretização, sob pena de nulidade do processo. Além disso, verifica-se que o direito de defesa deve ser exercido em tempo oportuno, sob pena de resultar-se ineficaz. Não se resume, portanto, a um simples direito de manifestação no processo, mormente se em fase extemporânea, pois a ampla defesa deve ser efetiva - não mero simulacro -, nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 24268, MS 22357, DJ de 5/11/2004, min. Gilmar Mendes; MS 26010, DJ de 01/08/2006, min. Marco Aurélio; MS 26117, DJE de 18/04/2008, min. Eros Grau, e MS 26237, DJ de 29/09/2006, min. Carlos Brito) (grifou-se).**

Tal questão já foi enfrentada, também, no âmbito deste Tribunal, por oportunidade do julgamento da Representação nº 708673, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres, que proferiu seu voto nos seguintes termos:

**Nesse contexto, embora se possa pensar em determinar a reabertura da fase instrutória por meio da citação dos Secretários Municipais acima nominados, entendo que, apesar de o Tribunal de Contas, no cumprimento de sua missão, ter que zelar pelo patrimônio público e pelas boas práticas de gestão administrativa, sua atuação não pode violar os direitos fundamentais e, no presente caso, reiniciar a instrução do presente feito após 8 anos do fato não seria plausível em nome dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, além de considerar que os direitos constitucionais à ampla defesa e ao contraditório em seu sentido substancial ficam prejudicados com o decurso do tempo.**

Em diversas oportunidades o STF salientou a necessidade de conferir ao devido processo legal uma interpretação substancial, a partir de condições concretas e razoáveis de realização probatória, *in verbis*:

**Todos sabemos que a cláusula do devido processo legal – objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição – deve ser entendida, na abrangência de sua noção conceitual, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, sobretudo, em sua dimensão material, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos de conteúdo arbitrário ou irrazoável. A essência do *substantive due process of law* reside na necessidade de proteger os direitos as liberdades das pessoas contra qualquer modalidade de legislação que se revele opressiva ou, como no caso, destituída do necessário coeficiente de razoabilidade.<sup>1</sup>**

Nesse cenário, encontramos-nos diante de um inexorável conflito entre a regra constitucional da imprescritibilidade das ações que visam ao ressarcimento do erário e os princípios, também

---

<sup>1</sup> Supremo Tribunal Federal, ADI nº 1158-8/AM. Relator Ministro Celso de Melo.

constitucionalmente assegurados, da ampla defesa, razoável duração do processo e devido processo legal.

Insta destacar a necessidade de se assegurar o exercício da ampla defesa em sua acepção material, vale dizer: não basta dar ciência do processo ao interessado e conferir-lhe o direito de defesa de forma superficial. É imprescindível que lhe sejam ofertados instrumentos que permitam verdadeiramente influenciar a decisão final do julgador.

É forçoso ressaltar que não se discute aqui a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, o que se propõe é avaliar que a norma, perfeitamente válida no plano objetivo, desencadeia, no presente caso, um conflito evidente com outros enunciados normativos.

Desse modo, abrir o contraditório neste momento, transcorridos mais de 19 (dezenove) anos desde a ocorrência dos fatos, pode nulificar o devido processo legal substancial e o direito à ampla defesa, em face de eventual precedência da regra da imprescritibilidade, razão pela qual se faz necessária uma ponderação entre as normas aplicáveis.

Diante disso, a ponderação entre a regra da imprescritibilidade e as regras e princípios que norteiam o devido processo legal, para determinar qual será aplicada ao caso em concreto, é medida que confere maior racionalidade e equidade à decisão que será tomada.

Emerson Gabardo debruçou-se acerca da contraposição entre o interesse público e os direitos fundamentais ao abordar, em sua obra, a preeminência do direito à ampla defesa face à imprescritibilidade das ações ressarcitórias, *in verbis*:

**Trata-se do artigo 37, parágrafo 5º, da Constituição Federal de 1988. Segundo a maioria da doutrina e da jurisprudência nacionais, o conteúdo do artigo implica o estabelecimento de uma cláusula de imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Ou seja, a qualquer tempo o Poder Público poderia ingressar com alguma medida a satisfazer o erário na recuperação de valores que tenham sido subtraídos irregularmente. Deve-se destacar que o argumento em geral utilizado é justamente a aplicação literal do texto redigido pelo constituinte. Não é incomum a leitura de autores que, embora lamentem tal opção registrada na Constituição, asseveram não poder escapar dos termos ali dispostos.**

**Todavia, não parece ser esta a visão mais acertada se realizada uma interpretação sistemática da Constituição e que leva em consideração uma correta apreensão do próprio princípio da supremacia do interesse público como elemento que incorpora os direitos fundamentais em seu cerne. Afinal, o tempo é um condicionante fundamental da realidade dos homens e várias de suas relações têm início ou se encerram em razão de seu decurso. (...) Todo o ordenamento constitucional está implicado pela sustentação dos fatos passados e seus efeitos, pela estabilidade do presente e pela garantia de um futuro previsível. Esta estruturação, essencialmente jurídica, está intimamente ligada a um direito fundamental presente na Constituição Federal de 1988: a ampla defesa.**

**(...) o argumento da ampla defesa, mais do que um simples reforço, precisa ser considerado o verdadeiro cerne da sustentação de uma interpretação divergente e restritiva do respectivo artigo. Este pressuposto é o elemento mais importante.**

**(...)**

**No caso, embora seja um interesse público relevante o ressarcimento, há um valor maior que deve ser considerado: o direito real (efetivo) de o indivíduo se defender de qualquer imputação de responsabilidade que o atinja, realizado o devido processo legal. E não é crível imaginar que o cidadão terá condições de se defender sem que possua um prazo certo no qual sabe que possam lhe ser cobradas explicações em face dos seus atos como agente político. Se a passagem do tempo muitas vezes torna impossível ao cidadão provar seus direitos perante o Poder Público, quanto mais se**

**defender de acusações (considerando, inclusive, o princípio da presunção de inocência)<sup>2</sup>. (grifou-se)**

Conclui-se, assim, pela necessidade de interpretar o sistema jurídico de forma equilibrada, pautando-se na razoabilidade e no interesse público primário, que abarca, dentre outros, o direito fundamental ao devido processo legal. Ademais, como por demais sabido<sup>3</sup>, o caso concreto frequentemente apresentará particularidades que não foram conjecturadas pelo legislador, assim, ao interpretar o enunciado normativo para extrair dele a norma aplicável, o julgador poderá valer-se inclusive da equidade, que autoriza adaptar as consequências a serem extraídas dessa norma resultante, de acordo com as características próprias do caso<sup>4</sup>.

Apesar de a hermenêutica jurídica conferir igualdade hierárquica formal às normas constitucionais, é corrente na doutrina e na jurisprudência que determinados enunciados são dotados de “superioridade axiológica” quando comparados com outros. O próprio texto constitucional destacou um conjunto de normas que considerou fundamentais, ao instituir, no § 1º do art. 102, a arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF, regulamentada pela Lei nº 9.882/99.

A despeito da ausência de definição expressa, seja na Constituição, seja na sobredita lei, acerca de quais sejam os direitos abarcados pelo ADPF, e apesar de existirem diferentes correntes doutrinárias a respeito do tema, é ponto convergente entre os estudiosos que figuram como fundamentais os preceitos relacionados com os direitos fundamentais, previstos no Título II da Constituição, dentre os quais está inserido o devido processo legal.

Sem que isso signifique uma violação ao princípio da unidade constitucional, o conteúdo material dos enunciados normativos passa a ter um peso relevante na hermenêutica jurídica, superando a ideia do normativismo que é capaz de lidar apenas com o texto engessado do dispositivo.

Convém destacar que, perante um conflito de normas constitucionais, o STF tem privilegiado e emergido a papel de destaque os direitos fundamentais da pessoa humana. Merecem registro, a título de exemplo, a precedência do mínimo existencial diante de outros interesses<sup>5</sup>, a vedação do uso abusivo de algemas<sup>6</sup> e o fornecimento gratuito de medicamentos fora das hipóteses previstas na normatização própria<sup>7</sup>.

Destarte, adotar como critério para a ponderação a supremacia das normas que diretamente promovem os direitos fundamentais, dentre os quais se incluem a ampla defesa e a razoável duração do processo, é medida que se justifica na Constituição da República, que fez clara

---

<sup>2</sup> GABARDO, Emerson. Interesse Público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

<sup>3</sup> Aristóteles foi um dos primeiros filósofos a perceber a impossibilidade (plano lógico) de o legislador prever ou traduzir para o plano normativo todas as hipóteses de incidência normativas representativas dos ‘infundáveis’ fatos geradores materiais (plano fenomênico).

<sup>4</sup> Barcelos, Ana Paula de. Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. Págs.: 221/222.

<sup>5</sup> STF, DJ 18 dez. 2009, ADC 12/DF, Rel. Min. Carlos Britto; STF, DJ 24 out. 2008, RE 579.951/RN, Rel. Min. Ricardo Lewandowski. V., tb., Súmula Vinculante nº 13

<sup>6</sup> STF, Súmula Vinculante nº 11

<sup>7</sup> STF, DJE 30 abr. 2010, STA 424/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes.

opção material pela centralidade da dignidade da pessoa humana e, por consequência, dos direitos fundamentais. Nesse sentido:

**É justamente para efeitos da indispensável hierarquização que se faz presente no processo hermenêutico que a dignidade da pessoa (ombreado em importância talvez apenas com a vida – e mesmo esta há de ser vivida com dignidade) tem sido reiteradamente considerada como princípio (e valor) de maior hierarquia da nossa e de todas as ordens jurídicas que a reconheceram.<sup>8</sup>**

A eficácia interpretativa dos princípios constitucionais deve considerar que os valores neles arraigados condicionam o sentido e o alcance das normas jurídicas. Assim, a razoabilidade é um critério que deve ser adotado para a resolução de situações que exigem valoração e ponderação. O STF já se posicionou dessa forma em algumas situações, atrelando o devido processo legal substantivo ao princípio da razoabilidade, conforme infere-se dos excertos abaixo colacionados:

**As normas legais devem observar, no processo de sua formulação, critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive due process of law.(ADI 2667 MC-DF – Tribunal Pleno – Rel. Min. Celso de Mello – J. 19.06.2002.) (grifou-se) O Estado não pode legislar abusivamente, eis que todas as normas emanadas do Poder Público - tratando-se, ou não, de matéria tributária - devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do "substantive due process of law (CF, art. 5º, LIV). O postulado da proporcionalidade qualifica-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. Hipótese em que a legislação tributária reveste-se do necessário coeficiente de razoabilidade. Precedentes. (RE-AgR 20084/PR. AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 25/06/2002 Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação DJ 16-08-2002 PP-00092).**

**O princípio da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do substantive due process of law - acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive due process of law (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador". (ADI-MC 1407/D DISTRITO FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Min CELSO DE MELLO. Julgamento: 07/03/1996 Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação DJ 24-11-2000 PP-00086). (grifou-se)**

Diante do exposto, transcorridos mais de 19 (dezenove) anos desde a ocorrência dos fatos, à luz dos princípios da ampla defesa, da segurança jurídica, da racionalização administrativa, da

---

<sup>8</sup> LEITE, George Salomão. Dos princípios constitucionais. Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição. São Paulo: Forense, 2003. Págs.: 225 e 226.

economia processual, da razoável duração do processo e da razoabilidade, e considerando que, no presente caso, a apuração da eventual ocorrência de dano ao erário demandaria a devolução dos autos à Unidade Técnica para realização de novos cálculos acerca da remuneração devida aos agentes políticos e a posterior citação dos responsáveis, não há que se falar em prosseguimento da ação de controle em relação a essa falha, de modo que, quanto a este apontamento, voto pela extinção do processo, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica do Tribunal e do art. 176, III, do Regimento Interno.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Nos termos e limites da fundamentação inserta no Processo n. 642515, desacolho a preliminar e determino o retorno dos autos à Unidade Técnica para manifestação acerca de eventual obrigação de ressarcimento.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, VENCIDO O CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO.

#### **Prejudicial de Mérito**

Nos termos dos arts. 85, II, e 86 da Lei Orgânica do Tribunal, as demais condutas apuradas nos presentes autos configuram infrações à norma legal que ensejam, além da eventual determinação de ressarcimento do dano ao erário, a aplicação de multa ao responsável. No entanto, devido ao decurso de tempo desde a época dos fatos, faz-se necessário analisar a referida penalidade à luz do instituto da prescrição.

O inciso II do art. 118-A da Lei Complementar nº 102/08 – Lei Orgânica do Tribunal – fixou o prazo prescricional de 8 anos, contado da ocorrência da primeira causa interruptiva até a primeira decisão de mérito recorrível. A referida norma é aplicável aos processos, que, como este, foram autuados até 15/12/11, *in verbis*:

**Art. 118-A. Para processos que tenham sido autuados até 15 de dezembro de 2011, adotar-se-ão os prazos prescricionais de:**

(...)

**II – oito anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível proferida no processo;**

(...)

A seu turno, o artigo 110-C da Lei Orgânica deste Tribunal estabelece as causas interruptivas da prescrição, quais sejam:

**Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:**

**I – despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;**

**II – autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas;**

- III – autuação de feito no Tribunal de Contas em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo;
- IV – instauração de tomada de contas pelo Tribunal de Contas;
- V – despacho que receber denúncia ou representação;
- VI – citação válida;

Da análise dos autos, verifica-se que os fatos examinados remontam ao exercício de 1996 e que a primeira causa interruptiva da prescrição ocorreu em 18/8/97 com a expedição do ofício que, por ordem do Conselheiro-Presidente, designou equipe para realizar inspeção na municipalidade (fl. 02).

Destarte, estando demonstrado o transcurso do prazo de 8 (oito) anos desde a primeira causa interruptiva, reconheço a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do art. 118-A, II, da Lei Orgânica do Tribunal.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

EM PREJUDICIAL DE MÉRITO, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

#### **Mérito propriamente dito**

O reconhecimento da prescrição não inviabiliza, entretanto, a análise acerca da existência de eventual prejuízo aos cofres públicos, tendo em vista que, nos termos do § 5º do art. 37 da Constituição da República, as ações que visam o ressarcimento do erário são imprescritíveis.

Das falhas apuradas nestes autos, aquelas relativas à realização de despesas com publicidade que caracterizou promoção pessoal, às despesas com publicidade sem apresentação do conteúdo da matéria veiculada (fl. 10), à realização de despesas não afetas à competência municipal ((fl. 11) e concessão de benefício pessoal a servidor municipal (fl. 11) podem ensejar dano ao erário municipal, razão pela qual serão analisadas nesse momento.

#### **A) Realização de despesas com publicidade que teria caracterizado promoção pessoal de autoridades/servidores**

A equipe técnica apontou a realização de despesas com publicidade que teriam caracterizado promoção pessoal, no valor de R\$30.716,00 (trinta mil setecentos e dezesseis reais) – fl. 10. Essas despesas estão relacionadas no Anexo 2 (fls. 118/138).

A defesa não se manifestou sobre essas questões.

Primeiramente, cumpre reproduzir o teor do §1º do art. 37 da Constituição da República:

**Art. 37 – (...)**

**§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não**

**podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.**

Logo, a publicidade oficial deve ter como enfoque a educação, a informação e a orientação da sociedade, segundo um critério de razoabilidade. Isso porque as realizações governamentais não devem ser atribuídas ao agente público, mas sempre à entidade política em nome da qual ele atuou com vistas à realização do interesse público.

A publicidade voltada à promoção pessoal do administrador ofende o art. 37, §1º da Constituição Federal, violando os princípios constitucionais da impessoalidade, da finalidade e da moralidade administrativa, além de acarretar a ocorrência de desvio de finalidade, o qual, nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, resta caracterizado “quando o agente se serve de um ato para satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado. Isto sucede ao pretender usar dos seus poderes para prejudicar um inimigo ou para beneficiar a si próprio ou amigo”<sup>9</sup>.

O Tribunal de Contas da União tem entendido que a atuação com desvio de finalidade acarreta o dever de ressarcimento pelos responsáveis, nos termos dos seguintes acórdãos: Acórdãos nºs 370/1997, 15/2002 e 101/2001 da Primeira Câmara e Acórdão nº 02/2000 da Segunda Câmara.

Além disso, este Tribunal, nos termos da Súmula nº 94, já reconheceu ser “nulo e de responsabilidade do gestor o ato que autoriza despesa pública realizada com publicidade que caracterize promoção pessoal de autoridades ou servidores”.

Analisando os autos, observo que as matérias veiculadas não se prestaram, em sua totalidade, à promoção pessoal do agente público, uma vez que trataram, principalmente, da veiculação de matéria com conteúdo de orientação social. Em relação à despesa relativa à Nota de Empenho nº 2.273-0, no valor de R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais), embora se refira à 05 páginas da edição 167 da “Minas em Revista”, somente em uma página há o registro do nome e imagem do ex-prefeito, bem como conteúdo que poderia caracterizar apologia à gestão do administrador. As demais páginas tratam de questões de interesse da coletividade local (fls. 119/125). Já quanto às publicações relativas às Notas de Empenhos nºs 1.491-5, 1.490-7, 6.294-4, 7.590-6 e 7.912-0, no valor total de R\$29.416,00 (vinte e nove mil quatrocentos e dezesseis reais) - fls. 128/141, nota-se que as matérias são predominantemente de cunho orientativo e interesse da população.

Embora seja recriminável a utilização de recursos públicos com o propósito pessoal, ainda que parcialmente (Nota de Empenho nº 2.273-0), deve ser ressaltado que, no caso, a equipe de inspeção não trouxe um detalhamento das despesas, de forma a explicitar o *quantum* dispendido em ofensa ao disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal. Dessa forma, resta prejudicada a análise do dano. Além disso, o decurso de tantos anos desde a ocorrência dos fatos, impossibilita a realização de qualquer diligência para a obtenção de novos elementos acerca de eventual prejuízo causado ao erário.

É que, sabidamente, o dano somente deve ser indenizado quando for certo, atual e subsistente. Nesse sentido, a Primeira Câmara, recentemente, reconheceu que o dano analisado não estava devidamente comprovado e deixou de determinar a realização de nova diligência por entender

---

<sup>9</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Ed. Malheiros. 2004. p. 372-373.

que tal medida iria de encontro aos princípios da razoável duração do processo e da racionalização administrativa:

**Deixo, ainda, de determinar a complementação da instrução, haja vista que, se a equipe técnica, em 2008, procedeu a exame *in loco* e não logrou coletar provas do hipotético dano ao erário, a realização de nova inspeção, a essa altura, depois de transcorridos mais de 07 (sete) anos dos fatos, acarretaria comprometimento do efetivo exercício de defesa do gestor, que não teria plenas condições de oferecer suas alegações, além de ofensa aos princípios da garantia à razoável duração do processo, positivada no inciso LXXVIII do art. 5º da Magna Carta, e da racionalização administrativa, prevista no art. 71, § 3º, da Lei Complementar n.º 102/08 (Processo Administrativo n.º 758389, Sessão de 24/03/15, Rel. Cons. Subst. Hamilton Coelho).**

Em outro momento, o Pleno deste Tribunal rechaçou a determinação de devolução de danos incertos ou meramente supostos, a saber:

**Não basta a mera presunção de dano para haver condenação dos agentes públicos à devolução de quantias, não havendo como se determinar o ressarcimento de danos incertos ou meramente supostos, mas, somente, daqueles efetivos, decorrentes da conduta ilegítima do agente lesiva ao erário, sob pena de se promover o enriquecimento sem causa da Administração Pública<sup>10</sup>.**

Sendo assim, considero inviável, no caso em tela, a caracterização do dano, tendo em vista que esse não foi suficientemente demonstrado.

#### **B) Despesas com publicidade sem apresentação do conteúdo da matéria veiculada**

Segundo o relatório de inspeção, foram apontadas despesas com publicidade sem apresentação do conteúdo da matéria veiculada, no valor de R\$22.190,50 (vinte e dois mil cento e noventa reais e cinquenta centavos) – fl. 10. Essas despesas estão relacionadas no Anexo 2-A (142/3 e 186/7).

Tal como verificado no item anterior, não houve apresentação de defesa em relação à questão apontada.

Quanto à falta de apresentação do conteúdo das matérias veiculadas (fls. 142/3 e 186/7), cumpre ressaltar que a disponibilização das publicações descritas nas respectivas notas de empenho constitui prática essencial ao controle do cumprimento dos princípios da impessoalidade e da moralidade, bem assim do disposto no art. 37, § 1º, da Constituição da República.

Nessa perspectiva, a falta de apresentação da matéria publicitária divulgada ocasionava, segundo entendimento antes predominante nesta Casa, ao qual sempre me filiei, a presunção de ilegalidade, por quebra de finalidade pública, da despesa com publicidade e, conseqüentemente, a determinação de ressarcimento dos valores despendidos, a exemplo das decisões proferidas nos autos da Prestação de Contas Municipal n.º 437533, de relatoria do Conselheiro José Alves Viana, bem como no Processo Administrativo n.º 704547, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila.

Ocorre que, recentemente, após divergência aberta pelo Conselheiro Gilberto Diniz, a Segunda Câmara deste Tribunal passou a considerar que a falta de apresentação do conteúdo da matéria divulgada não configura, por si só, prejuízo material aos cofres públicos, consoante se verifica a seguir:

---

<sup>10</sup> Inspeção Ordinária – Licitação – n.º 699186 – Sessão do dia 30/6/15.

Neste caso, a omissão do gestor não configura, por si só, prejuízo material aos cofres públicos. Na espécie, haveria dano material passível de ressarcimento pelo ordenador, se ficasse provada a existência de promoção pessoal de agentes públicos na publicidade e divulgação realizadas, o que não pode ser aferido e, a meu ver, não deve ser presumido, para que não ocorra enriquecimento indevido da Administração. Isso, aliás, ficou assentado no julgamento do Recurso Ordinário nº 862.225 pelo Tribunal Pleno, na Sessão do dia 11/7/2012. (Processo Administrativo nº 473.650, apreciado na sessão da Segunda Câmara do dia 19/11/2015).

Pelo exposto, no mérito, revejo o meu posicionamento acerca da matéria em apreço para acompanhar o voto do Conselheiro Relator Gilberto Diniz, tendo em vista que a ausência da apresentação do conteúdo da matéria veiculada, por si só, não deve ensejar presunção de dano ao erário em decorrência de gastos de publicidade, e, uma vez inexistente prova segura de eventual promoção pessoal de agentes públicos no caso sob exame, deixo de determinar o ressarcimento, pelo responsável, do valor das despesas realizadas a tal título pelo SERVTUR (Serviço Autônomo de Turismo de São Lourenço). (Processo Administrativo nº 675.952, apreciado na sessão da Segunda Câmara do dia 19/11/2015).

Em que pese não haver dúvida de que, nos termos do *caput* e do § 1º do art. 37 da Constituição, a publicidade realizada pelo Poder Público deve ater-se ao caráter educativo, informativo ou de orientação social, nos casos analisados pela Segunda Câmara, o Colegiado chegou à conclusão de que o dano somente seria configurado caso ficasse comprovada, a partir da análise das matérias veiculadas, a existência de promoção pessoal de agentes públicos na divulgação dos atos.

De fato, há que se afirmar que o descumprimento das normas contidas nas Instruções Normativas nº 06/94 e 01/96, que orientaram as inspeções *in loco* à época, pode ocasionar apenas a aplicação de uma penalidade ao infrator, não sendo suficiente para, por si só, presumir a ocorrência de dano ao patrimônio público.

Isso porque, em casos dessa natureza, o ônus da prova recai sobre o próprio órgão de controle externo, uma vez que cabe ao Tribunal demonstrar o fato ensejador do eventual dano ao erário, isto é, a promoção pessoal de autoridades ou servidores.

Em situação semelhante, o Superior Tribunal de Justiça – STJ, recentemente, ao apreciar o Recurso Especial nº 1447237-MG, afastou a possibilidade da ocorrência de dano ao erário com base em lesão presumida, sob pena de enriquecimento ilícito de ente público, *in verbis*:

Eventual violação à boa-fé e aos valores éticos esperados nas práticas administrativas não configura, por si só, elemento suficiente para ensejar a presunção de lesão ao patrimônio público, conforme sustenta o Tribunal a quo; e assim é porque a responsabilidade dos agentes em face de conduta praticada em detrimento do patrimônio público exige a comprovação e a quantificação do dano, nos termos do art. 14 da Lei 4.717/65; assevera-se, nestes termos, que entendimento contrário implicaria evidente enriquecimento sem causa do Município, que usufruiu dos serviços de publicidade prestados pela empresa de propaganda durante o período de vigência do contrato.

Na mesma linha, o Pleno deste Tribunal rechaçou a determinação de devolução de danos incertos ou meramente supostos, a saber:

Não basta a mera presunção de dano para haver condenação dos agentes públicos à devolução de quantias, não havendo como se determinar o ressarcimento de danos incertos ou meramente supostos, mas, somente, daqueles efetivos, decorrentes da conduta

ilegítima do agente lesivo ao erário, sob pena de se promover o enriquecimento sem causa da Administração Pública<sup>11</sup>.

Cumprе ressaltar que, embora a regra seja a de que o dano ao erário não pode ser presumido, essa presunção poderá excepcionalmente ocorrer nos casos, por exemplo, de omissão em prestação de contas de recursos públicos recebidos mediante convênio. Nessa hipótese, a não comprovação da correta utilização dos valores geridos *“implica a obrigação de ressarcimento, em vista da presunção de irregularidade em sua gestão”<sup>12</sup>*.

**Sendo assim, considerando que o presente caso não se enquadra na referida excepcionalidade, alinho-me ao entendimento assentado pela Segunda Câmara e deixo de determinar o ressarcimento dos valores despendidos com publicidade, pelo Município de Indaiabira, sem a apresentação do conteúdo da respectiva matéria veiculada.**

### **C) Realização de despesas não afetas à competência municipal**

Segundo o relatório de inspeção, o Município dispendeu recursos com refeições e hospedagem para agentes da Polícia Civil e Militar, bem como contas de telefonia para a PMMG (fls. 11 e 344/362).

Não houve manifestação da defesa sobre essa questão.

Em relação a essas despesas, os históricos das notas de empenho informam que os gastos estavam respaldados em convênios celebrados com as referidas instituições públicas, tendo ocorrido de forma esporádica nos meses de março, abril, setembro, novembro e dezembro de 1.995 e sido comprovadas mediante as respectivas notas fiscais, sendo que as despesas com refeições e hospedagem somaram R\$1.083,10 (mil e oitenta e três reais e dez centavos), enquanto os dispêndios com telefonia totalizaram R\$497,15 (quatrocentos e noventa e sete reais e quinze centavos) - fl. 344/362.

Quanto às despesas com refeições e hospedagem, cumpre reproduzir o teor da Súmula TC nº 20, editada em 28/10/87, que sofreu pequena modificação em sua redação em 7/4/14:

As despesas com homenagens – jantares, hospedagens e festividades – a autoridades municipais, estaduais, federais e estrangeiras são legais, se realizadas à conta de dotação orçamentária própria, desde que atendam ao interesse público e ao princípio da razoabilidade.

Observa-se, portanto, que as despesas com refeições e hospedagens fornecidas a autoridades são legais desde que obedecidos três requisitos básicos: (a) a existência de dotação orçamentária própria; (b) o atendimento ao interesse público e (c) a observância do princípio da razoabilidade. No presente caso, nota-se que havia dotação orçamentária para socorrer as despesas, uma vez que foram realizadas para atender o Programa 30 – Segurança Pública, Projeto/Atividade 2.030 – Manut. Conv. Sec. Seg. Pública, conforme se extrai das notas de empenhos respectivas, não se podendo dizer que o interesse público e o princípio da razoabilidade não foram atendidos.

Isso porque os gastos foram realizados em valores e periodicidade aceitáveis, não havendo que se falar na ocorrência de abusos por parte da Administração Municipal. Ademais, constam nos autos todos os documentos necessários a comprovar a regularidade do processamento das referidas despesas e a observância dos estágios do empenho, da liquidação

---

<sup>11</sup> Inspeção Ordinária – Licitação – nº 699186 – Sessão do dia 30/6/15.

<sup>12</sup> Acórdão nº 276/2010 – TCU – Plenário.

e do pagamento, não havendo nenhum indício da ocorrência de desvio de recursos, razão pela qual não há que se falar em dano ao erário.

Em relação ao pagamento conta telefônica para a PMMG, destaco o entendimento do Tribunal Pleno exarado nos autos da Consulta nº 702073, em sessão do dia 09/11/05, segundo o qual é lícita a concessão de vantagem pelo Município a órgãos públicos, desde que ajustada mediante convênio e que não constitua benefício oferecido diretamente a agente público estadual, *in verbis*:

**O entendimento unânime desta Corte é o de que, se a vantagem é dirigida ao agente público (Juiz de Direito, Promotor de Justiça, Comandante da PM, Delegado de Polícia e servidor), a despesa, além de estranha ao orçamento do município, caracteriza remuneração indireta, o que é vedado.**

**No entanto, se o benefício ou a ajuda municipal são entregues à entidade de direito público, sem nenhum privilégio a agente ou servidor público, para a realização de interesse público local, são eles permitidos, mediante convênios de cooperação, conforme o disposto no art. 241 da Constituição da República.**

No presente caso, a equipe de inspeção não demonstrou a inexistência de convênio entre o Município e a Polícia Militar, podendo-se presumir a sua formalização, a teor da informação constante das notas de empenho, e inferir que o custeio das despesas em análise atendeu ao interesse público, não havendo indícios de que os recursos tenham sido empregados para beneficiar servidores, de modo que não é possível concluir que o gasto tenha configurado remuneração indireta de agente público.

Dessa forma, considero regulares as despesas ora analisadas, não havendo que se falar em ressarcimento de valores ao erário.

#### **D) Despesas não afetas à competência municipal, mesmo precedidas de convênios**

Segundo o relatório de inspeção, o Município realizou despesas com o pagamento de aluguel para a residência de promotor de Justiça e de delegado de Polícia (fls. 363/364 e 425) – R\$5.390,00 (cinco mil trezentos e noventa reais), de contas telefônicas – R\$665,58 (seiscentos e sessenta e cinco reais e cinquenta e oito centavos), e de serviços de táxi – R\$3.802,53 (três mil oitocentos e dois reais e cinquenta e três centavos) - fls. 425/463. Essas despesas, segundo a equipe técnica, embora precedidas de convênios, seriam irregulares, uma vez que não atenderam ao interesse público. Segundo informou, as despesas telefônicas não foram previstas no convênio e os serviços de táxis somente contemplavam o transporte de 01 (um) funcionário, enquanto os gastos referem-se a 02 (dois).

Não houve apresentação de defesa quanto a essas questões.

##### **d.1 – Pagamento de aluguel para agentes públicos**

Quanto ao pagamento de aluguel para agentes públicos, cumpre destacar que a Súmula TC nº 06 disponha que “as despesas realizadas com o pagamento de aluguel ou construção de casas ‘destinadas à residência do Juiz de Direito e Promotor de Justiça’ são próprias do Município e independem de prévia celebração de convênio para se legitimarem (...)”. Ocorre que esse verbete foi revogado em 16/5/95, diante da mudança de entendimento desta Corte.

Em 25/11/98, ao responder as Consultas nºs 33222, 104286, 105074, 105090, 146219, 380558, 435351, 445781, 486141 e 441907, o Tribunal fixou uma série de requisitos para que fosse considerado legítimo o custeio, pelos municípios, de moradia para os Promotores de Justiça, *in verbis*:

**O pagamento de aluguel para residência de Promotor de Justiça, pela municipalidade, é admissível, havendo previsão e autorização desse pagamento na Lei Orgânica do Município; celebração de convênio entre o Estado e o Município,**

**inserindo-se no instrumento cláusula de reciprocidade, bem como cláusula relativa à dotação orçamentária, que lastreará o ônus decorrente dessa despesa, e desde que essa autoridade não perceba do Estado o auxílio-moradia previsto no inciso II do artigo 119 da Lei Complementar nº 034, de 12/09/94.**

Na sessão de 22/3/00, em resposta à Consulta nº 443508, o Tribunal Pleno passou a adotar o entendimento pela impossibilidade do pagamento de aluguel ou do fornecimento gratuito de moradia aos membros do Ministério Público Estadual, conforme extrai-se do seguinte excerto do voto proferido pelo Conselheiro Moura e Castro:

(...) se o Promotor de Justiça é remunerado pelo Tesouro Estadual e havendo a previsão legal de concessão de auxílio-moradia na ausência de residência oficial, tais despesas são de responsabilidade do Estado, não dos Municípios.

(...) o município não pode arcar com despesas do Poder Judiciário, do Ministério Público, ou de outras instituições de nível estadual ou federal, a qualquer título, pois estes gastos, além de propiciar complementação ilegal de vencimentos, são enquadrados como impróprios à municipalidade.

Além disso, em casos análogos submetidos à apreciação desta Corte<sup>13</sup>, o Tribunal tem se posicionado sempre pela irregularidade do pagamento de aluguel de casa residencial para agentes públicos estaduais, sejam eles juízes de direito, delegados de Polícia, policiais civis e militares, dentre outros. É que esse pagamento configura forma indireta de remuneração de servidores do Estado pelo Município, não caracterizando, portanto, serviço ou obra de interesse para o desenvolvimento local.

Com efeito, o custeio habitual, pelos Municípios, de comodidades destinadas a servidores estaduais, nelas incluído o aluguel de residências, desatenderia, assim, ao princípio constitucional da moralidade administrativa.

Por fim, cumpre citar a existência das Leis Estaduais nºs 9.265/86 e 9.266/1986, que, ao proibirem o Estado de Minas Gerais de manter ou celebrar convênio de que possa resultar complementação de vencimento de seus servidores, afastaram a possibilidade de os Municípios contribuírem para o custeio das despesas com pessoal do Judiciário e do Ministério Público Estadual.

No presente caso, ainda que houvesse termo de convênio celebrado entre o Município e as entidades públicas disciplinando o pagamento de aluguel aos referidos agentes públicos, este fato não seria suficiente para afastar a irregularidade apontada, tendo em vista que as próprias Leis Estaduais nºs 9.265/86 e 9.266/86 proibiam o Estado de Minas Gerais de celebrar convênio que pudesse resultar em complementação de vencimento de servidores.

Nesse cenário, entendo caracterizado prejuízo ao erário, o que enseja o ressarcimento aos cofres municipais, pelo Senhor Geraldo Magno de Almeida, prefeito municipal à época, do valor de R\$5.390,00 (cinco mil trezentos e noventa reais).

#### **d.2 – Pagamento de contas telefônicas**

Quanto ao pagamento de contas telefônicas, apontadas à fl. 425, no valor R\$665,58 (seiscentos e sessenta e cinco reais e cinquenta e oito centavos), os documentos juntados aos autos não permitem deduzir que o referido gasto ocorreu com desvio de finalidade ou com falta de comprovação do interesse público, pois as notas fiscais juntadas aos autos referem-se

---

<sup>13</sup> Sobre esse assunto o Tribunal editou as Súmulas nºs 14, 15 e 21, que versam sobre benefícios concedidos, pelos municípios, a delegados de polícia, policiais civis e militares e comandantes de destacamento policial.

à prestação de serviços telefônicos da própria Prefeitura Municipal de Itabirito (fls. 428, 430, 448, 450), não se podendo inferir, por isso, tratarem-se de despesas realizadas a favor de outra entidade ou pessoa, custeadas com recursos públicos. Dessa forma, face à escassez de outros elementos informativos, considero que o dano ao erário não foi comprovado.

### **d.3 – Pagamento de despesas com táxi**

Igualmente, em relação às despesas com taxi (fls. 425, 431/443), os elementos dos autos não permitem concluir que as despesas ocorreram com desvio de finalidade ou com falta de comprovação do interesse público. Isso porque os dispêndios se referem à prestação de serviços de transporte e os pagamentos foram efetuados diretamente ao prestador, mediante a liquidação da despesa nas próprias notas de empenho e recibos acostados aos autos. Assim, à míngua de outras informações nos autos, considero que a ocorrência de dano ao erário não restou demonstrada.

### **E) Despesas com a concessão de benefício pessoal a servidor municipal, sem lei autorizativa**

De acordo com o Anexo 06, do relatório de inspeção (fls. 466/467 e 504/505), o Município realizou despesas com o pagamento de seguro de vida em grupo para os funcionários, no total de R\$87.713,42 (oitenta e sete mil setecentos e treze reais e quarenta e dois centavos), bem como o pagamento de cestas básicas para servidores, no montante de R\$21.914,70 (vinte e um mil novecentos e quatorze reais e setenta centavos) – fls. 466/531.

Não houve manifestação da defesa sobre esse apontamento.

### **e.1 – Pagamento de seguro de vida para os funcionários**

Sobre o tema, destaca-se, de plano, o teor da Consulta nº 408222 (nº antigo: 95676-7), de relatoria do conselheiro Nelson Cunha, respondida em 29/7/93, *in verbis*:

**A despesa paga para ser tida como regular há de se revestir, dentre outros princípios, da finalidade pública, razoabilidade e da moralidade.**

**A questão então é verificar se ocorre, “*in casu*”, interesse público.**

**Ainda que de alcance social, claro, restrito aos beneficiários e seus dependentes, não se vislumbraria interesse maior, voltado para a comunidade como um todo, no dispêndio de recursos com o pagamento de prêmio com seguro coletivo destinado aos servidores e agentes políticos.**

**Por outro lado, se a L.O.M ou a Lei do Regime Jurídico ou o Estatuto Funcional contemplar a matéria, o enfoque há de ser outro.**

**Quanto a se estender aos agentes políticos o mesmo benefício, a matéria há de ser vista com reservas, pois ensejaria que a anterior legislatura houvesse previsto a sua concessão, quando da fixação de remuneração dos agentes políticos.**

**Isso posto, é de se responder à consulente no sentido de ser regular o pagamento de despesas com prêmio de seguro de vida em grupo de servidores públicos, havendo procedimento licitatório, devida previsão legal, o benefício seja em caráter amplo e geral, não individualizado, extensível aos aposentados e inativos, de forma a ficar, inquestionavelmente, consubstanciada a sua essência de “remuneração-utilidade”.**

**E é justamente em face de seu caráter de “remuneração-utilidade” que a sua concessão ao agente político requer a previsão em resolução fixadora da anterior legislatura.**

Nesse sentido, o Tribunal entendia, como regra, que a concessão do seguro de vida aos servidores era irregular, pois não observava os princípios constitucionais da moralidade, da razoabilidade, desatendendo, dessa forma, o interesse público.

Por outro lado, esse entendimento era excepcionado, caso o seguro de vida fosse contemplado na Lei Orgânica Municipal, estivesse prevista na lei de diretrizes orçamentárias, observasse prévio procedimento licitatório para contratação, bem como fosse concedido em caráter amplo e geral a todos os servidores.

Em 2003, o Tribunal passou a adotar o entendimento exarado pelo Tribunal Pleno em resposta à Consulta nº 656385, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone, votada em 14/5/03, de que a concessão de seguro de vida seria permitida para servidores que realizassem atividades sob condições especiais que colocassem em risco a sua integridade física, desde que houvesse previsão legal e prévio procedimento licitatório.

No caso dos autos, a equipe de inspeção do Tribunal questionou a ausência de lei autorizativa para a concessão do benefício, a qual não foi apresentada pelo responsável.

Sendo assim, determino o ressarcimento aos cofres municipais pelo Senhor Geraldo Magno de Almeida, prefeito municipal à época, da quantia histórica de R\$87.713,42 (oitenta e sete mil setecentos e treze reais e quarenta e dois centavos), a ser devidamente atualizado.

### **e.2 – Pagamento de cestas básicas para os servidores**

Observa-se que, independentemente de se considerar a despesa glosada pela equipe de inspeção como benefício a servidor, sua regularidade ainda estará condicionada à apresentação de uma lei municipal regulamentadora.

Ocorre que, no presente caso, não foi demonstrada a existência de lei municipal a autorizar os gastos realizados, de modo que as despesas com concessão de cestas básicas a servidores, embora possam ter sido realizadas com vistas à satisfação de interesse coletivo, foram contraídas sem fundamento em critérios objetivos, portanto, em contrariedade ao princípio da impessoalidade.

Nesse cenário, não se tendo apresentado a lei autorizativa para as despesas, determino o ressarcimento do valor histórico de R\$21.914,70 (vinte e um mil novecentos e quatorze reais e setenta centavos) pelo Senhor Geraldo Magno de Almeida, prefeito de Itabirito e ordenador de despesas à época.

### **III – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, julgo irregulares os seguintes procedimentos de responsabilidade do Senhor Geraldo Magno de Almeida, prefeito de Itabirito nos exercícios de 1995 e 1996:

- a) a realização de despesas com o pagamento de aluguel para o promotor de Justiça e para o delegado de Polícia, no valor de R\$5.390,00 (cinco mil trezentos e noventa reais);
- b) o pagamento de seguro de vida para os servidores municipais, no montante de R\$87.713,42 (oitenta e sete mil setecentos e treze reais e quarenta e dois centavos);
- c) a realização de despesas com cestas básicas para os servidores municipais, no total de R\$21.914,70 (vinte e um mil novecentos e quatorze reais e setenta centavos).

Diante disso, determino ao gestor que promova o ressarcimento do valor histórico de R\$115.018,12 (cento e quinze mil dezoito reais e doze centavos) aos cofres municipais, a ser devidamente atualizado.

Intime-se o responsável do teor dessa decisão, nos termos do art. 166, §1º, II, do Regimento Interno.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Senhor Presidente, invoco os fundamentos contidos na decisão proferida nos Processos de n. 470.739, 452.747 e 400.947, para deixar de determinar a devolução de valores, contidos na letra “a”, pois, no caso em tela, a despesa foi realizada quando a matéria ainda não estava pacificada no âmbito deste Tribunal, e, uma vez configurada hipótese de prescrição, conforme abordado em prejudicial, resta inviabilizada a aplicação de multa, cabível à hipótese em tela.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Senhor Presidente, peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO MAURI TORRES. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DA CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

## **RETORNO DE VISTA**

### **NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**9ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 18/04/2017**

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

#### **I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de processo administrativo decorrente de inspeção ordinária realizada no Município de Itabirito, visando fiscalizar a arrecadação de receitas, ordenamento de despesas e demais atos e procedimentos administrativos relativos aos exercícios de 1995 e 1996.

Na sessão da Primeira Câmara do dia 07/02/2017 foi iniciada a apreciação do presente processo, sendo afastada a preliminar de inconstitucionalidade arguida pelo responsável e aprovada a preliminar processual apresentada pelo Conselheiro Relator no sentido de extinguir o processo, sem resolução de mérito, em relação à eventual irregularidade no recebimento de remuneração pelos agentes políticos. Em sede de prejudicial de mérito, também foi reconhecida a prescrição da pretensão punitiva desta Corte no que tange às irregularidades apontadas no relatório de inspeção passíveis de multa.

No exame do mérito, o Relator considerou irregulares os procedimentos de responsabilidade do Sr. Geraldo Magno de Almeida: a) realização de despesas com o pagamento de aluguel para promotor de justiça e para delegado de Polícia; b) pagamento de seguro de vida para os servidores municipais; c) realização de despesas com cestas básicas para os servidores municipais; com determinação de ressarcimento aos cofres municipais pelo responsável.

O Conselheiro Substituto Hamilton Coelho votou pela não restituição dos valores discriminados em razão da irregularidade arrolada na letra “a”.

Em face disso, pedi vista dos autos para analisar melhor a matéria.

É o relatório, no essencial.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

O Conselheiro Relator considerou irregulares e de responsabilidade do Prefeito Municipal de Itabirito à época, Sr. Geraldo Magno de Almeida, as seguintes despesas:

### **III – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, julgo irregulares os seguintes procedimentos de responsabilidade do Senhor Geraldo Magno de Almeida, prefeito de Itabirito nos exercícios de 1995 e 1996:

- d) a realização de despesas com o pagamento de aluguel para o promotor de Justiça e para o delegado de Polícia, no valor de R\$5.390,00 (cinco mil trezentos e noventa reais);
- e) o pagamento de seguro de vida para os servidores municipais, no montante de R\$87.713,42 (oitenta e sete mil setecentos e treze reais e quarenta e dois centavos);
- f) a realização de despesas com cestas básicas para os servidores municipais, no total de R\$21.914,70 (vinte e um mil novecentos e quatorze reais e setenta centavos).

Diante disso, determino ao gestor que promova o ressarcimento do valor histórico de R\$115.018,12 (cento e quinze mil dezoito reais e doze centavos) aos cofres municipais, a ser devidamente atualizado.

Diante disso, pedi vista dos autos para examinar melhor alguns pontos do voto apresentado para deliberação, conforme passo a expor:

#### **a) Pagamento de aluguel para agentes públicos**

O Relator considerou irregulares os pagamentos de aluguel realizados para Promotor de Justiça e Delegado de Polícia, em síntese, nos seguintes termos:

Quanto ao pagamento de aluguel para agentes públicos, cumpre destacar que a Súmula TC nº 06 dispunha que “as despesas realizadas com o pagamento de aluguel ou construção de casas ‘destinadas à residência do Juiz de Direito e Promotor de Justiça’ são próprias do Município e independem de prévia celebração de convênio para se legitimarem (...)”. Ocorre que esse verbete foi revogado em 16/5/95, diante da mudança de entendimento desta Corte.

[...]

Além disso, em casos análogos submetidos à apreciação desta Corte<sup>14</sup>, o Tribunal tem se posicionado sempre pela irregularidade do pagamento de aluguel de casa residencial para agentes públicos estaduais, sejam eles juízes de direito, delegados de Polícia, policiais civis e militares, dentre outros. É que esse pagamento configura forma indireta de remuneração de servidores do Estado pelo Município, não caracterizando, portanto, serviço ou obra de interesse para o desenvolvimento local.

Com efeito, o custeio habitual, pelos Municípios, de comodidades destinadas a servidores estaduais, nelas incluído o aluguel de residências, desatenderia, assim, ao princípio constitucional da moralidade administrativa.

Por fim, cumpre citar a existência das Leis Estaduais nºs 9.265/86 e 9.266/1986, que, ao proibirem o Estado de Minas Gerais de manter ou celebrar convênio de que possa resultar complementação de vencimento de seus servidores, afastaram a possibilidade de os Municípios contribuírem para o custeio das despesas com pessoal do Judiciário e do Ministério Público Estadual.

---

<sup>14</sup> Sobre esse assunto o Tribunal editou as Súmulas nºs 14, 15 e 21, que versam sobre benefícios concedidos, pelos municípios, a delegados de polícia, policiais civis e militares e comandantes de destacamento policial.

No presente caso, ainda que houvesse termo de convênio celebrado entre o Município e as entidades públicas disciplinando o pagamento de aluguel aos referidos agentes públicos, este fato não seria suficiente para afastar a irregularidade apontada, tendo em vista que as próprias Leis Estaduais nºs 9.265/86 e 9.266/86 proibiam o Estado de Minas Gerais de celebrar convênio que pudesse resultar em complementação de vencimento de servidores.

Nesse cenário, entendo caracterizado prejuízo ao erário, o que enseja o ressarcimento aos cofres municipais, pelo Senhor Geraldo Magno de Almeida, prefeito municipal à época, do valor de R\$5.390,00 (cinco mil trezentos e noventa reais).

Registre-se que o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho na sessão do dia 07/02/2017, registrou sua discordância do relator com relação a este ponto, manifestando-se contrário ao ressarcimento dos valores nos seguintes termos:

Senhor Presidente, invoco os fundamentos contidos na decisão proferida nos Processos n. 470.739, 452.747 e 400.947, para deixar de determinar a devolução de valores, contidos na letra “a”, pois, no caso em tela, a despesa foi realizada quando a matéria ainda não estava pacificada no âmbito deste Tribunal, e, uma vez configurada hipótese de prescrição, conforme abordado em prejudicial, resta inviabilizada a aplicação de multa, cabível à hipótese em tela.

Nos autos n. 452.747, invocado pelo Conselheiro Substituto para fundamentar sua discordância, a Primeira Câmara decidiu na sessão do dia 21/06/2016, o seguinte:

**A) Aluguel de residência para promotor de justiça e juiz de direito**

A equipe técnica do Tribunal apontou a realização, no exercício de 1996, de despesas não afetas à competência municipal, referentes ao pagamento de aluguel de moradia para promotor de justiça e juiz de direito, no montante de R\$12.886,60 (doze mil oitocentos e oitenta e seis reais e sessenta centavos), conforme detalhamento às fls. 381/382.

[...]

Além disso, em casos análogos submetidos à apreciação desta Corte<sup>15</sup>, o Tribunal tem se posicionado sempre pela irregularidade do pagamento de aluguel de casa residencial para agentes públicos estaduais, sejam eles juízes de direito, delegados de Polícia, policiais civis e militares, dentre outros. É que esse pagamento configura forma indireta de remuneração de servidores do Estado pelo Município, não caracterizando, portanto, serviço ou obra de interesse para o desenvolvimento local.

Com efeito, o custeio habitual, pelos Municípios, de comodidades destinadas a servidores estaduais, nelas incluído o aluguel de residências, desatenderia, assim, ao princípio constitucional da moralidade administrativa.

Por fim, cumpre citar a existência das Leis Estaduais nºs 9.265/86 e 9.266/1986, que, ao proibirem o Estado de Minas Gerais de manter ou celebrar convênio de que possa resultar complementação de vencimento de seus servidores, afastaram a possibilidade de os Municípios contribuírem para o custeio das despesas com pessoal do Judiciário e do Ministério Público Estadual.

Diante desses apontamentos, conclui-se que o fato de haver lei municipal (fl. 428) autorizando o pagamento do benefício não torna regulares os pagamentos efetuados pelo Senhor Benjamim de Castro Filho, uma vez que eles se demonstram contrários ao princípio constitucional da moralidade, à legislação estadual e ao entendimento do

---

<sup>15</sup> Sobre esse assunto o Tribunal editou as Súmulas nºs 14, 15 e 21, que versam sobre benefícios concedidos, pelos municípios, a delegados de polícia, policiais civis e militares e comandantes de destacamento policial.

Tribunal de Contas vigente desde à época da realização das despesas.

**Entretanto, considero indevida a determinação de ressarcimento ao erário do valor despendido, uma vez que, tratando-se de matéria ainda objeto de controvérsias à época dos fatos, a existência de lei autorizando o pagamento desses valores gerou no chefe do Poder Executivo a legítima expectativa de que estava agindo conforme o Direito. Ademais, restou comprovado que esses valores foram efetivamente despendidos na finalidade prevista na norma municipal, não havendo qualquer indício de que tenham sido desviados.** (destaquei)

Compulsando os autos verifica-se que no caso em análise a Unidade Técnica ao apontar a irregularidade em tela, no Anexo 05-A, às fls. 425/426, também registrou a existência de convênio e autorização na Lei Orgânica Municipal para o pagamento do aluguel, nos seguintes termos:

1-Embora exista o Termo de Convênio assinado com a Secretaria Pública em 04/01/95 (fl. 454/6) e a Emenda nº 01/94 à Lei Orgânica do Município de 18/05/94 (fl. 457) autorizando o pagamento de aluguel para Delegado de Polícia, tal despesa é ilegal conforme entendimento extraído das Consultas nº 197.871/94 e 216.616-0/94 formuladas pelos Prefeitos de Monte Alegre de Minas e de João Pinheiro (fls. 458/60);

Diante disso, acompanho a divergência do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho e me manifesto contrariamente à determinação de ressarcimento pelo gestor do valor de R\$5.390,00 (cinco mil trezentos e noventa reais) referente às despesas com pagamento de aluguel para agentes públicos, por entender, em consonância decisão proferida nos autos n. 452747, que a matéria ainda era objeto de controvérsias à época dos fatos e que a existência de lei autorizando o pagamento desses valores gerou no chefe do Poder Executivo a legítima expectativa de que estava agindo conforme o Direito. E, ainda, por ter ficado comprovado que esses valores foram efetivamente despendidos na finalidade prevista na norma municipal, não havendo qualquer indício de que tenham sido desviados.

## **2 – Pagamento de seguro de vida para os funcionários**

O Relator determinou o ressarcimento pelo Prefeito Municipal à época das despesas realizadas pelo Município com pagamento de seguro de vida aos servidores públicos, no montante de R\$87.713,42 (oitenta e sete mil setecentos e treze reais e quarenta e dois centavos), com os seguintes fundamentos:

Sobre o tema, destaca-se, de plano, o teor da Consulta nº 408222 (nº antigo: 95676-7), de relatoria do conselheiro Nelson Cunha, respondida em 29/7/93, in verbis:

**A despesa paga para ser tida como regular há de se revestir, dentre outros princípios, da finalidade pública, razoabilidade e da moralidade.**

**A questão então é verificar se ocorre, “in casu”, interesse público.**

**Ainda que de alcance social, claro, restrito aos beneficiários e seus dependentes, não se vislumbraria interesse maior, voltado para a comunidade como um todo, no dispêndio de recursos com o pagamento de prêmio com seguro coletivo destinado aos servidores e agentes políticos.**

**Por outro lado, se a L.O.M ou a Lei do Regime Jurídico ou o Estatuto Funcional contemplar a matéria, o enfoque há de ser outro.**

**Quanto a se estender aos agentes políticos o mesmo benefício, a matéria há de ser vista com reservas, pois ensejaria que a anterior legislatura houvesse previsto a sua concessão, quando da fixação de remuneração dos agentes políticos.**

**Isso posto, é de se responder à consulente no sentido de ser regular o pagamento de despesas com prêmio de seguro de vida em grupo de servidores públicos, havendo procedimento licitatório, devida previsão legal, o benefício seja em caráter amplo e**

geral, não individualizado, extensível aos aposentados e inativos, de forma a ficar, inquestionavelmente, consubstanciada a sua essência de “remuneração-utilidade”.

**E é justamente em face de seu caráter de “remuneração-utilidade” que a sua concessão ao agente político requer a previsão em resolução fixadora da anterior legislatura.**

Nesse sentido, o Tribunal entendia, como regra, que a concessão do seguro de vida aos servidores era irregular, pois não observava os princípios constitucionais da moralidade, da razoabilidade, desatendendo, dessa forma, o interesse público.

Por outro lado, esse entendimento era excepcionado, **caso o seguro de vida fosse contemplado na Lei Orgânica Municipal, estivesse prevista na lei de diretrizes orçamentárias, observasse prévio procedimento licitatório para contratação, bem como fosse concedido em caráter amplo e geral a todos os servidores.**

[...]

No caso dos autos, **a equipe de inspeção do Tribunal questionou a ausência de lei autorizativa** para a concessão do benefício, a qual não foi apresentada pelo responsável.

Sendo assim, determino o ressarcimento aos cofres municipais pelo Senhor Geraldo Magno de Almeida, prefeito municipal à época, da quantia histórica de R\$87.713,42 (oitenta e sete mil setecentos e treze reais e quarenta e dois centavos), a ser devidamente atualizado.

Verifica-se, assim, que o débito imposto ao gestor no voto do Relator decorreu da ausência de lei autorizativa para concessão de seguro de vida aos servidores municipais.

Embora, de fato, esteja caracterizada essa irregularidade, não vislumbro a ocorrência de dano a ensejar o ressarcimento, mormente se considerarmos que a despesa foi efetivamente realizada (empenhada e liquidada) e o pagamento do prêmio do seguro foi realizado de forma ampla, em benefício de todos os servidores públicos à época.

Acerca do tema, destaco a decisão proferida na sessão da Primeira Câmara do dia 08/11/2016, nos autos n. 465870 de minha relatoria:

### **3 – Pagamento de seguro de vida em grupo para servidores municipais sem lei autorizativa**

No relatório de inspeção, à fl. 10, foi apontada irregularidade no pagamento de seguro de vida em grupo aos servidores municipais sem apresentação de lei autorizativa.

Examinando as nuances deste caso concreto, na mesma linha da análise do item anterior, não vislumbro a ocorrência de efetivo dano a ensejar o ressarcimento ao erário, uma vez que ficou comprovado neste caso o pagamento dos valores contratados às empresas seguradoras, não tendo ocorrido desvio de recursos públicos.

Verifica-se que a irregularidade apontada pela equipe técnica reside apenas na ausência de lei que autorizasse a assunção da despesa pelo município, estando comprovado por meio dos documentos acostados às fls. 381/389, que o seguro foi contratado e os servidores se beneficiaram dele no período de sua vigência.

Assim, no exame deste caso concreto, a meu ver, a ausência de despesa sem o devido amparo legal é irregularidade passível de multa, a qual se encontra prescrita conforme análise da prejudicial de mérito.

Nesse sentido destaco, por oportuno, a manifestação conclusiva do Ministério Público junto ao Tribunal exarada nos autos n. 437361, de minha relatoria, que abaixo transcrevo:

**Da mesma maneira, não deve ser imputado dano ao Prefeito relativo à concessão de seguro sem lei autorizativa, tendo em vista que não restou caracterizado nos autos a má-fé ou dolo do gestor na utilização desses recursos públicos. A meu ver, constitui mera irregularidade formal passível apenas de aplicação de multa.**

**Por fim, a multa ao aplicada ao Prefeito Municipal em razão de falhas identificadas no controle externo também deve ser desconstituída, considerando que o processo permaneceu mais de cinco anos sem movimentação, desde 10/09/2007 (fl. 696) até os dias atuais, impondo-se assim prescrição da pretensão punitiva em sua modalidade setorial, conforme art. 118-A, parágrafo único, da LC n° 102/2008 (antigo art. 110-F).**

**Por todo o exposto, OPINO:**

**Pela desconstituição em todos os pontos da decisão proferida pelo Tribunal de Contas na Sessão da Primeira Câmara do dia 14 de dezembro de 1999, em razão dos seguintes fundamentos:**

- a.1) Regularidade da remuneração recebida por todos os agentes políticos, nos termos do relatório técnico de fls. 639/641;**
- a.2) Ausência de dano comprovado na contratação de seguro em grupo, sem lei autorizativa, constituindo-se mera irregularidade formal;**
- a.3) Ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas, nos termos do art. 118-A, parágrafo único, da LC n° 102/2008, haja vista que o processo permaneceu mais de cinco anos sem movimentação, desde 10/09/2007 (fl. 696) até os dias atuais;**

**Pelo arquivamento dos presentes autos, nos termos do artigo 176, inciso IV do Regimento Interno do TCEMG.**

Nessa senda, não se verifica a ocorrência de dano ao erário neste ponto.

Assim, no mesmo sentido da decisão acima colacionada, entendo que neste caso não cabe a determinação de ressarcimento dos valores despendidos com pagamento de seguro de vida para servidores consideradas irregulares em face da ausência de lei autorizativa, sendo tal irregularidade passível apenas de multa.

Conforme já destaquei em outras assentadas a jurisprudência majoritária tem decidido que não basta a mera presunção de dano para haver condenação dos agentes públicos à devolução de quantias, mister se faz demonstrar a ocorrência da efetiva lesividade aos cofres públicos e o conseqüente dano ao erário.

Nesse sentido é o julgado do Superior Tribunal de Justiça – STJ, abaixo transcrito:

**PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO ORDINÁRIA VISANDO O RESSARCIMENTO DE PREJUÍZOS. INEXISTÊNCIA DA COMPROVAÇÃO EFETIVA DO DANO. IMPROCEDÊNCIA. 1. Para viabilizar a procedência da Ação de Ressarcimento de Prejuízos, a prova da existência do dano efetivamente configurado é pressuposto essencial e indispensável. 2. Ainda mesmo que se comprove a violação de um dever jurídico, e que tenha existido culpa ou dolo por parte do infrator, nenhuma indenização será devida, desde que, dela, não tenha decorrido prejuízo. 3. A satisfação, pela via judicial, de prejuízo inexistente, implicaria, em relação à parte adversa, em enriquecimento sem causa. O pressuposto da reparação civil está, não só na configuração de conduta “contra jus”, mas, também, na prova efetiva dos ônus, já que se não repõe dano hipotético. 4. Recurso improvido. Decisão por**

maioria de votos” (1ª T., REsp. n.º 20.386/RJ, rel. Min. DEMÓCRITO REINALDO, j. 23.5.94, “DJ” 27.6.94) (Grifo nosso.)

Na mesma esteira, também se posicionou o Tribunal de Justiça de Minas, senão vejamos:

**Ação Civil Pública. Atos de improbidade administrativa, ensejando pedido de ressarcimento ao erário. Não comprovação dos danos materiais acarretados ao município. A reparação do dano decorre da comprovada lesividade material causada ao patrimônio público, pelo ato ilegal do ex-administrador. Quando não reste comprovado nos autos que os atos tidos por improbos, ocasionaram prejuízo ao erário, não contendo, pois, o elemento lesividade, improcede o pleito de ressarcimento, ainda que tais atos não tenham se revestido das formalidades legais. Recurso Desprovido.” (Proc. n.º 096271-2; Des. Pinheiro Lago; j. 29.03.05) (Grifo nosso.)**

Em face disso, peço vênia para discordar do Relator quanto à imputação de débito ao Prefeito à época no valor de R\$87.713,42, pois considero que o pagamento de seguro de vida aos servidores municipais sem amparo legal, não enseja, por si só, a determinação de restituição aos cofres municipais do respectivo valor, uma vez que não restou demonstrada nos autos a efetiva lesividade aos cofres públicos. A meu ver, caberia para tal irregularidade apenas a aplicação de sanção pecuniária, mas já foi reconhecida no presente caso a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, na sessão do dia 07/02/2017.

#### **b) Pagamento de cestas básicas para os servidores municipais**

O Relator neste ponto considerou da mesma forma que o item anterior que a despesa com cestas básicas para servidores é irregular por ausência de lei autorizativa, devendo o Prefeito à época restituir os valores ao erário, conforme fundamentação do voto abaixo transcrita:

Observa-se que, independentemente de se considerar a despesa glosada pela equipe de inspeção como benefício a servidor, sua regularidade ainda estará condicionada à apresentação de uma lei municipal regulamentadora.

Ocorre que, no presente caso, não foi demonstrada a existência de lei municipal a autorizar os gastos realizados, de modo que as despesas com concessão de cestas básicas a servidores, embora possam ter sido realizadas com vistas à satisfação de interesse coletivo, foram contraídas sem fundamento em critérios objetivos, portanto, em contrariedade ao princípio da impessoalidade.

Nesse cenário, não se tendo apresentado a lei autorizativa para as despesas, determino o ressarcimento do valor histórico de R\$21.914,70 (vinte e um mil novecentos e quatorze reais e setenta centavos) pelo Senhor Geraldo Magno de Almeida, prefeito de Itabirito e ordenador de despesas à época.

Verifica-se que o fundamento da decisão neste ponto é o mesmo do item anterior, qual seja pagamento de benefício a servidores municipais sem lei autorizativa.

Ressalte-se que, embora o relator tenha mencionado que as despesas foram contraídas sem fundamento em critérios objetivos, sendo, portanto, contrárias ao princípio da impessoalidade, verifica-se no apontamento da Unidade Técnica, às fls. 466/467 e 504/505, que a irregularidade foi discriminada como pagamento de cestas básicas aos funcionários da prefeitura de forma genérica, sem identificação de nomes, o que induz à conclusão de que foram beneficiados todos os servidores.

Isso posto, pelos mesmos fundamentos apresentados no item anterior, peço vênia para discordar do relator quanto ao ressarcimento pelo Prefeito à época do valor de R\$21.914,70 (vinte e um mil novecentos e quatorze reais e setenta centavos), referente às despesas realizadas pelo município com cestas básicas para os servidores, sem amparo legal, por considerar que tal irregularidade não enseja, por si só, a determinação de restituição aos cofres

municipais, pois não ficou demonstrado nos autos a efetiva lesividade aos cofres públicos ou o desvio dos recursos. A meu ver, caberia para tal irregularidades apenas a aplicação de sanção pecuniária, mas já foi reconhecida no presente caso a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, na sessão do dia 07/02/2017.

### III – VOTO

Pelo exposto, com relação ao item “a” do voto, acompanho a divergência do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho e me manifesto contrariamente à determinação de ressarcimento dos valores despendidos com aluguel do agentes públicos, por entender, em consonância com a mencionada decisão proferida nos autos n. 452747 que *“tratando-se de matéria ainda objeto de controvérsias à época dos fatos, a existência de lei autorizando o pagamento desses valores gerou no chefe do Poder Executivo a legítima expectativa de que estava agindo conforme o Direito. Ademais, restou comprovado que esses valores foram efetivamente despendidos na finalidade prevista na norma municipal, não havendo qualquer indício de que tenham sido desviados.”*

Com relação aos ressarcimentos dos danos pelas irregularidades descritas nos itens “b” e “c”, peço vênia para discordar do Relator por entender que o pagamento de seguro de vida e cestas básicas aos servidores municipais sem amparo legal, não enseja, por si só, a determinação de restituição aos cofres municipais dos respectivos valores, pois não ficou demonstrado nos autos o desvio dos recursos despendidos. A meu ver, caberia para tais irregularidades apenas a aplicação de sanção pecuniária, mas já foi reconhecida no presente caso a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, na sessão do dia 07/02/2017.

É como voto.

Faltava só o meu voto. O Conselheiro Hamilton Coelho quer se manifestar?

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Mantenho o meu voto, Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO QUANTO AO ITEM “A”, VENCIDO O RELATOR.

APROVADO O VOTO DO RELATOR QUANTO AOS ITENS “B” E “C”, VENCIDO O CONSELHEIRO MAURI TORRES.

DECLARADA A SUSPEIÇÃO DA CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, em conformidade com a Ata de Julgamento e as notas taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator: **I)** por unanimidade, em preliminar processual, em afastar a inconstitucionalidade das disposições contidas no art. 118-A da Lei Orgânica, suscitada pelo Órgão Ministerial; **II)** por maioria de votos, em preliminar processual, no que se refere ao recebimento de remuneração a maior pelos agentes políticos, em determinar a extinção do processo, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica do Tribunal e do art. 176, III, do Regimento Interno, ficando vencido o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho; **III)** por unanimidade, na prejudicial de mérito, em reconhecer a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do inciso II do art. 118-A da Lei Orgânica. No mérito propriamente dito, acordam os Srs. Conselheiros, por maioria de votos: **IV)** diante das razões expendidas pelo Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, em deixar de determinar a devolução de valores referentes à realização de despesas com o pagamento de aluguel para o promotor de Justiça e para o delegado de Polícia, ficando vencido o Conselheiro Relator Cláudio Couto Terrão; **V)** diante das razões expendidas no voto do Relator, em julgar irregulares as despesas com o pagamento de seguro de vida para os servidores municipais, no montante de R\$87.713,42 (oitenta e sete mil setecentos e treze reais e quarenta e dois centavos), bem como as despesas com cestas básicas para os servidores municipais, no total de R\$21.914,70 (vinte e um mil novecentos e quatorze reais e setenta centavos), procedimentos de responsabilidade do Senhor Geraldo Magno de Almeida, prefeito de Itabirito nos exercícios de 1995 e 1996, devendo o mencionado gestor promover o ressarcimento aos cofres do Município do valor histórico de R\$109.628,12 (cento e nove mil seiscentos e vinte e oito reais e doze centavos), a ser devidamente atualizado, ficando vencido o Conselheiro Mauri Torres. Intime-se o responsável do teor dessa decisão, nos termos do art. 166, § 1º, II, do Regimento Interno. Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos. Declarada a suspeição da Conselheira Adriene Andrade.

Plenário Governador Milton Campos, 18 de abril de 2017.

MAURI TORRES  
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Relator

HAMILTON COELHO  
Prolator de voto vencedor

*(assinado eletronicamente)*

ahw/FG

### **CERTIDÃO**

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
**Coordenadoria de Sistematização e Publicação  
das Deliberações e Jurisprudência**