

RECURSO DE REVISÃO N. 706879

Recorrente: Antônio Eustáquio Pereira
Jurisdicionado: Município de Dona Euzébia
Processos referentes: Processo Administrativo n. **60862**, Recurso de Reconsideração n. **660028**
Procurador: Pedro Otacílio Loures Martins, OAB/MG 42653
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

EMENTA

RECURSO DE REVISÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. ADMISSIBILIDADE. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL. RECONHECIMENTO. MÉRITO. SUBVENÇÕES SOCIAIS DESACOMPANHADAS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. DESPESAS SEM COMPROVANTES LEGAIS. PAGAMENTO DE SEGURO DE VIDA PARA SERVIDORES SEM LEI AUTORIZATIVA. DESPESAS COM ACERTO DE VIAGEM. DESPESAS COM CONSERTO DE VEÍCULO PARTICULAR. AQUISIÇÃO DE CONSULTÓRIO ODONTOLÓGICO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DOLOSA. DANO AO ERÁRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO RECURSO.

1. A prescrição é matéria de ordem pública que pode ser reconhecida de ofício.
2. Reconhece-se a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, em razão do transcurso de mais de 5 (cinco) anos da prolação da decisão de mérito recorrível, sem que fosse proferida decisão de mérito irrecorrível.
3. Reconhecida a prática de ato doloso de improbidade administrativa, acarretando prejuízo ao erário, conclui-se pela imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.
4. Havendo omissão no dever de prestar contas e não tendo o ordenador da despesa cobrado dos responsáveis a devida prestação de contas, responderá solidariamente pelo dano apurado.
5. A falta de comprovantes legais anexados às notas de empenho pode ser sanada com a apresentação de notas fiscais/recibos, desde que a liquidação esteja devidamente realizada nas referidas notas.
6. Despesas realizadas com reembolso de viagens, sem a devida comprovação, ensejam o ressarcimento do dano, uma vez que estas devem ser comprovadas mediante meio hábil a demonstrar o emprego dos recursos para o fim proposto.
7. A despesa com ressarcimento dos danos causados por servidor em serviço sem comprovação do ato ilícito e seu nexos com o prejuízo, resulta em dano ao erário.
8. A aquisição de gabinete odontológico pelo Município sem demonstrar a finalidade pública do ato, caracteriza dano ao erário.

Tribunal Pleno
24ª Sessão Ordinária – 10/07/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Senhor Antônio Eustáquio Pereira, em face da decisão proferida pela Primeira Câmara deste Tribunal, na sessão de 23/06/05, nos autos do Recurso de Reconsideração nº 660.028, que manteve a decisão do Processo Administrativo nº 60.862, o qual julgara irregulares diversas despesas realizadas no Município de Dona Euzébia entre os exercícios de 1989 e 1992, de responsabilidade do recorrente, prefeito municipal à época.

Nos termos da decisão mantida (fls. 1806/1812 do Processo nº 60.862), consideraram-se irregulares: despesas com subvenções sociais desacompanhadas das respectivas prestações de contas; diversos gastos sem comprovantes legais das despesas; o pagamento de seguro de vida em grupo para os servidores municipais; despesas de viagens do prefeito sem relatório de gastos; despesas de viagens de servidores municipais sem os respectivos comprovantes; o pagamento de serviço de reforma de veículo pertencente a particular; a aquisição de gabinete odontológico não localizado e não incorporado ao patrimônio municipal; despesas comprovadas por documentos emitidos por empresas declaradas fictícias pela Secretaria Estadual da Fazenda.

Em função disso, o gestor foi condenado ao pagamento de multa, no valor de 300 (trezentas) Unidades Fiscais de Referência (UFIR), e ao ressarcimento dos valores históricos de NCz\$11.757,51 (onze mil setecentos e cinquenta e sete cruzados novos e cinquenta e um centavos), referente ao exercício de 1989, de Cr\$750.033,95 (setecentos e cinquenta mil e trinta e três cruzeiros e noventa e cinco centavos), referente ao exercício 1990, de Cr\$2.990.876,02 (dois milhões novecentos e noventa mil oitocentos e setenta e seis cruzeiros e dois centavos), referente ao exercício de 1991, de Cr\$37.750.455,32 (trinta e sete milhões setecentos e cinquenta mil quatrocentos e quarenta e cinco cruzeiros e trinta e dois centavos), referente ao exercício de 1992, fls. 1813/1815 e 1826 do Processo nº 60.862.

A súmula do acórdão da decisão recorrida foi divulgada no “Minas Gerais” de 24/08/05, conforme certificado à fl. 83 do Processo nº 660.028, e a peça recursal foi protocolizada em 22/11/05.

O recorrente apresenta, às fls. 81/84, suas razões recursais e, às fls. 02/03, razões complementares.

O conselheiro relator à época remeteu os autos ao conselheiro-presidente para aventar a possibilidade de receber ambas as petições protocoladas como recurso de revisão, fl. 86, o que foi determinado à fl. 89.

Após sua distribuição, o relator determinou o encaminhamento dos autos à Unidade Técnica, à Auditoria e ao Ministério Público de Contas (fl. 91).

A Unidade Técnica concluiu pelo provimento parcial do recurso, acolhendo as justificativas sobre alguns dos gastos sem comprovantes legais (fls. 91/105).

A Auditoria, no parecer de fls. 122/133, acolheu parcialmente o recurso quanto a todos os gastos sem comprovantes legais das despesas.

O Ministério Público de Contas (MPC) acompanhou o posicionamento da Auditoria, divergindo apenas por entender que a multa se encontra prescrita (fls. 136/143-v).

Em 18/02/19, o processo foi redistribuído à minha relatoria, por força do disposto no art. 115 do Regimento Interno, fl. 144.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Constata-se, inicialmente, que o Senhor Antônio Eustáquio Pereira é parte legítima para recorrer e que o recurso é próprio, tendo em vista que foi interposto contra decisão de mérito proferida no Recurso de Reconsideração nº 660.028, em consonância com o disposto no art. 264 da Resolução nº 10/96, Regimento Interno vigente à época.

Quanto à tempestividade, constata-se que a decisão foi publicada no “Minas Gerais” de 24/08/05, tendo o recurso sido protocolizado em 22/11/05, dentro, portanto, do prazo de 90 (noventa) dias previsto no referido artigo.

Dessa forma, considerando que a parte é legítima, que o recurso é próprio e tempestivo e que foram observadas as disposições legais e regimentais vigentes à época, conheço do presente recurso.

Prejudicial de mérito

Conforme relatado, o gestor foi condenado ao pagamento de multa, no valor de 300 (trezentas) UFIR, e ao ressarcimento dos valores históricos de NCz\$11.757,51 (onze mil setecentos e cinquenta e sete cruzados novos e cinquenta e um centavos), referente ao exercício de 1989, de Cr\$750.033,95 (setecentos e cinquenta mil e trinta e três cruzeiros e noventa e cinco centavos), referente ao exercício 1990, de Cr\$2.990.876,02 (dois milhões novecentos e noventa mil oitocentos e setenta e seis cruzeiros e dois centavos), referente ao exercício de 1991, de Cr\$37.750.455,32 (trinta e sete milhões setecentos e cinquenta mil quatrocentos e quarenta e cinco cruzeiros e trinta e dois centavos), referente ao exercício de 1992. Decisão que foi mantida após julgamento de recurso de reconsideração em 23/06/05.

O MPC opinou pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, uma vez ter decorrido mais de cinco anos desde a primeira decisão de mérito recorrível (fls. 136/143-v).

Cumprir destacar que a prescrição é matéria de ordem pública, a qual pode ser alegada a qualquer tempo e grau de jurisdição, nos termos do art. 193 do Código Civil, bem assim reconhecida de ofício pelo relator, consoante o disposto no parágrafo único do art. 110-A da Lei Orgânica do Tribunal.

Nesse cenário, considerando o decurso de tempo desde a prolação da primeira decisão de mérito recorrível, em 23/06/05, impõe-se a análise do processo à luz da prescrição.

Com redação conferida pela Lei Complementar nº 133, de 05/02/14, foi introduzido à Lei Orgânica deste Tribunal o art. 118-A, III, que estabeleceu prazo prescricional de 5 (cinco) anos, contados da prolação da primeira decisão de mérito recorrível até a prolação da decisão de mérito irreccorrível. Referida norma é aplicável para 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:

I – cinco anos, contados da ocorrência do fato até a primeira causa interruptiva da prescrição;

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

III – cinco anos, contados da prolação da primeira decisão de mérito recorrível até a prolação da decisão de mérito irrecorrível.

Parágrafo único. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas para os processos a que se refere o caput prescreverá, também, quando a paralisação da tramitação processual do feito em um setor ultrapassar o período de cinco anos.

Ao seu turno, o artigo 110-C da referida lei estabelece as causas interruptivas da prescrição, dentre as quais se destaca a contida no inciso VII, a saber:

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

(...)

VII – decisão de mérito recorrível.

Por fim, o inciso II do art. 110-F preceitua que a contagem do prazo prescricional volta a correr, por inteiro, “quando da primeira decisão de mérito recorrível”.

Da análise dos autos, verifica-se que a decisão de mérito recorrível, prolatada em 23/06/05, interrompeu a prescrição, nos termos do inciso VII do art. 110-C da Lei Orgânica do Tribunal.

Dessa forma, tendo em vista que ainda não foi proferida decisão de mérito irrecorrível e que já transcorreram mais de 5 (cinco) anos desde a prolação da primeira decisão de mérito no processo, resta configurada a hipótese de prescrição descrita no art. 118-a, III, c/c art. 110-F, II, da mencionada lei.

Mérito

O reconhecimento da prescrição punitiva deste Tribunal não representa, *prima facie*, óbice à pretensão ressarcitória, uma vez que, nos termos do § 5º do art. 37 da Constituição da República, as ações que visam ao ressarcimento do erário são imprescritíveis.

De fato, o Supremo Tribunal Federal – STF, a partir do julgamento paradigmático do Mandado de Segurança nº 26.210, fixou o entendimento de que a regra estabelecida pela parte final de mencionado dispositivo constitucional conduziria à imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário¹.

Recentemente, no julgamento do Recurso Extraordinário - RE nº 669.069, em 03/02/16, foi dada nova hermenêutica ao § 5º do art. 37 da Constituição da República, tendo sido fixada a tese de repercussão geral (Tema nº 666) no sentido de que seria “prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”. O conceito de ilícito civil, para fins da prescritibilidade em comento, dar-se-ia de forma residual, ou seja, apenas para aquilo que não fosse ilícito penal ou improbidade administrativa. Em outras palavras, “a imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, diz respeito apenas a

¹ MS 26210 / DF – Mandado de Segurança. Tribunal Pleno: Min. Rel. Ricardo Lewandowski, Julgamento: 04/09/2008, Publicação: 10/10/2008. No processo subjetivo, decidiu-se pela legalidade de acórdão do Tribunal de Contas da União que determinou a estudante beneficiário de bolsa de estudos que restituísse os valores recebidos, em razão do descumprimento da obrigação de retornar ao Brasil após a conclusão dos estudos.

ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilegalidades tipificadas como de improbidade administrativa e como ilícitos penais”².

Posteriormente, o STF procedeu a uma interpretação ainda mais restritiva da matéria, fixando, no julgamento do RE nº 852.475, nova tese de repercussão geral (Tema nº 897), qual seja, a de que “são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

Dessa forma, tem-se, atualmente, o entendimento de que a imprescritibilidade de que trata o art. 37, § 5º, da Constituição da República, somente atinge as ações de ressarcimento de danos causados por atos de improbidade administrativa dolosos e ilícitos penais³. A *ratio decidendi* da nova orientação jurisprudencial do STF, extraível do inteiro teor dos acórdãos do RE nº 669.069 e do RE nº 852.475, fundamenta-se na consideração de que, no sistema constitucional pátrio, a prescribibilidade das pretensões patrimoniais é a regra, somente devendo ceder em face de valores superiores, de estatura constitucional. Daí a necessidade de, ponderando sobre o conflito entre o direito de defesa e a segurança jurídica, de um lado, e a tutela do patrimônio público, de outro, entender que apenas as condutas mais graves, como os atos de improbidade dolosos e os delitos penais, submetem-se à regra excepcional da imprescritibilidade.

Volvendo-se ao presente caso, percebe-se a ocorrência da hipótese de imprescritibilidade, senão vejamos.

Das irregularidades imputadas ao recorrente, são passíveis de ensejar dano ao erário: as despesas com subvenções sociais desacompanhadas das respectivas prestações de contas; os diversos gastos sem comprovantes legais das despesas; o pagamento de seguro de vida em grupo para os servidores municipais sem lei autorizativa; as despesas de viagens do prefeito sem relatório de gastos; as despesas de viagens de servidores municipais sem os respectivos comprovantes; o pagamento de serviço de reforma de veículo pertencente a particular; a aquisição de gabinete odontológico não localizado e não incorporado ao patrimônio municipal; e as despesas comprovadas por documentos emitidos por empresas declaradas fictícias pela Secretaria Estadual da Fazenda.

Sendo assim, passo a examiná-las.

A) Subvenções desacompanhadas de prestação de contas

Na decisão do Processo Administrativo nº 60.862 (fls. 8/12 e 1807), consideraram-se irregulares, diante da omissão nas prestações de contas, as subvenções sociais concedidas pelo Município de Dona Euzébia, nos valores de NCz\$2.018,07 (dois mil e dezoito cruzados novos e sete centavos) em 1989, de Cr\$375.896,00 (trezentos e setenta e cinco mil oitocentos e noventa e seis cruzeiros) em 1990, de Cr\$627.033,00 (seiscentos e vinte e sete mil e trinta e três cruzeiros) em 1991 e de Cr\$3.706.672,00 (três milhões setecentos e seis mil seiscentos e setenta e dois cruzeiros) em 1992, para as seguintes entidades:

² AI 481650 AgR-ED-ED – Agravo Interno. Segunda Turma: Min. Rel. Ricardo Lewandowski, Julgamento: 21/08/2017, Publicação: 31/08/2017.

³ Registra-se, ainda, que o Tema nº 899 da Repercussão Geral (“Prescribibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”) encontra-se pendente de julgamento. O litígio subjetivo diz respeito à possibilidade de decretação da prescrição intercorrente em execução judicial de título proveniente de deliberação do Tribunal de Contas da União que determinou o ressarcimento ao erário.

- a) Corporação Musical Aureliano Barbosa, nos valores de NCz\$847,47 (oitocentos e quarenta e sete cruzados novos e quarenta e sete centavos) em 1989, de NCz\$2.004,00 (dois mil e quatro cruzados novos) e Cr\$107.800,00 (cento e sete mil e oitocentos cruzeiros) em 1990, de Cr\$223.011,00 (duzentos e vinte e três mil e onze cruzeiros) em 1991 e de Cr\$368.037,00 (trezentos e sessenta e oito mil e trinta e sete cruzeiros) em 1992;
- b) Escola Samba Operário Esporte Clube, no valor de NCz\$100,00 (cem cruzados novos) em 1989;
- c) Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Dona Euzébia (STRDZ), nos valores de NCz\$870,60 (oitocentos e setenta cruzados novos e sessenta centavos) em 1989, de NCz\$33.288,00 (trinta e três mil duzentos e oitenta e oito cruzados novos) e Cr\$91.600,00 (noventa e um mil e seiscentos cruzeiros) em 1990, de Cr\$223.011,00 (duzentos e vinte e três mil e onze cruzeiros) em 1991 e de Cr\$2.160.411,00 (dois milhões cento e sessenta mil quatrocentos e onze cruzeiros) em 1992;
- d) Igreja São José Operário, nos valores de NCz\$200,00 (duzentos cruzados novos) em 1989 e de NCz\$1.900,00 (mil e novecentos cruzados novos) em 1990;
- e) Lar São Francisco de Assis, nos valores de NCz\$3.504,00 (três mil quinhentos e quatro cruzados novos) e Cr\$91.600,00 (noventa e um mil e seiscentos cruzeiros) em 1990, de Cr\$181.011,00 (cento e oitenta e um mil e onze cruzeiros) em 1991 e de Cr\$1.178.224,00 (um milhão cento e setenta e oito mil duzentos e vinte e quatro cruzeiros) em 1992;
- f) Dona Euzébia Esporte Clube, no valor de Cr\$135.800,00 (cento e trinta e cinco mil e oitocentos cruzeiros) em 1990.

O recorrente sustenta que, embora desacompanhadas das prestações de contas, as subvenções sociais em questão são regulares, pois estavam previstas nas leis orçamentárias, foram autorizadas por leis específicas e repassadas integralmente às entidades beneficiárias (fl. 82). Esclarece, ainda, em manifestação complementar do recurso (fl. 02), que a maioria dessas despesas se destinou ao pagamento de professores de música, ao pagamento de dentista que atendia pessoas carentes no STRDZ e à subvenção de escola de samba para festejos carnavalescos.

A Unidade Técnica, a Auditoria e o MPC, às fls. 96, 124/126 e 138/139, concluíram pela improcedência das razões recursais, já que as contas, de fato, não foram apresentadas para nenhuma das despesas.

Primeiramente, urge destacar que a comprovação da regularidade na aplicação de dinheiros, bens e valores públicos constitui dever de todo aquele a quem incumbe administrá-los. Tal é o entendimento que pode ser extraído do parágrafo único do art. 70 da Constituição da República, abaixo reproduzido:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. **Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos** ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Grifo nosso.)

Por conseguinte, o agente que deixar de prestar contas dos recursos recebidos por meio de convênios celebrados com entes públicos será pessoalmente responsabilizado, arcando com seu patrimônio particular, tendo em vista que, em situações como essa, pressupõe-se a ocorrência de desvio de recursos públicos. Nessa esteira encontram-se os julgados do Tribunal de Contas da União – TCU a seguir transcritos:

Em reiterados julgados, esta Corte de Contas tem entendido que a omissão no dever de prestar contas caracteriza irregularidade grave, haja vista que impede seja averiguado o destino dado aos recursos públicos. Essa situação autoriza a presunção da ocorrência de dano ao erário, enseja a condenação à restituição integral do montante transferido e torna legítima a aplicação de multa ao responsável. (Acórdão nº 3254. Relator(a) Min. RAIMUNDO Carreiro, Sessão: 29/06/10).

Assim, considerando estar caracterizada a responsabilidade do Sr. Jediael Veiga Morais, diante da omissão no dever de prestar contas e da não-comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos, o que constitui presunção relativa de ocorrência de dano ao erário, visto que não se sabe qual foi o destino dado aos recursos repassados pelo órgão público, entende-se que o ex-prefeito deva ter suas contas julgadas irregulares, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "a", e "c", da Lei 8.443/92; ser condenado ao pagamento do débito, e, ainda, que lhe deva ser aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 (AC- 1431/2008, Sessão: 27/05/08, Relator: Augusto Sherman Cavalcanti).

Além disso, cumpre informar que o atual entendimento desta Corte quanto às subvenções sociais está consubstanciado no enunciado de Súmula nº 43⁴, transcrito a seguir:

A concessão pelo Município de subvenção social – fundamentalmente para assistência social, médica e educacional – só se legitima quando houver disponibilidade de recursos orçamentários próprios ou decorrentes de crédito adicional e for determinada em lei específica.

Deve-se esclarecer que, mesmo as entidades privadas, quando recebem recursos públicos, têm a obrigação de prestar contas de seus gastos, consoante o disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição da República, competindo ao órgão repassador e titular dos recursos a fiscalização de sua correta aplicação.

Compulsando os autos, observo que as subvenções não foram formalizadas por convênio e que foram acostados aos autos apenas as notas de empenho e os recibos das entidades, assinados pelos seus representantes legais, que atestam o repasse de dinheiro público (fls. 80/236 do Processo Administrativo nº 60.862). Embora estes documentos comprovem o repasse da verba pública, não indicam de que maneira os recursos foram realmente aplicados.

Havendo omissão no dever de prestar contas, o ordenador da despesa tem a obrigação de cobrar dos responsáveis a devida prestação de contas, sob pena de ser solidariamente responsabilizado. Isso porque, embora seja obrigação daquele que recebe dinheiro público demonstrar que os recursos foram devidamente aplicados em suas finalidades públicas, a omissão na instauração das medidas cabíveis para elidir irregularidades equivale ao descaso com a coisa pública e de igual modo deve ser coibida.

⁴ (Modificada no D.O.C. 05/05/11– pág.09- mantida no D.O.C. de 07/04/14–pág.04)

Desse modo, constata-se que houve omissão na prestação de contas, ensejando prejuízo ao erário, e que as razões recursais não foram suficientes para descaracterizá-la e modificar a decisão proferida.

B) Despesas desacompanhadas de comprovantes legais

Na decisão do Processo Administrativo nº 60.862 (fls. 13/17, 237/423 e 1807/1808), consideraram-se irregulares diversas despesas cujos comprovantes apresentados não continham dados essenciais dos beneficiários nem especificavam a quantidade, espécie, qualidade e preço unitário das mercadorias, nos valores de NCz\$26.538,81 (vinte e seis mil quinhentos e trinta e oito cruzados novos e oitenta e um centavos) em 1989, de Cr\$1.054.433,95 (um milhão cinquenta e quatro mil quatrocentos e trinta e três cruzeiros e noventa e cinco centavos) em 1990, de Cr\$2.109.025,00 (dois milhões cento e nove mil e vinte e cinco cruzeiros) em 1991 e de Cr\$1.570.610,00 (um milhão quinhentos e setenta mil seiscentos e dez cruzeiros) em 1992.

Também foram consideradas irregulares as despesas comprovadas com notas fiscais inidôneas, emitidas por empresas fictícias, no valor total de Cr\$29.185.000,00 (vinte e nove milhões cento e oitenta e cinco mil cruzeiros) em 1992 (fls. 22, 617/630 e 1809 do Processo Administrativo nº 60.862).

O recorrente argumenta, sobre as despesas acompanhadas de comprovantes deficientes, que, por tratarem de bens de consumo, não é possível comprovar a sua aquisição e que o ressarcimento desses valores resultaria em enriquecimento ilícito do Município (fl. 82). Complementa, em manifestação de fl. 03, que tais despesas se referem a alimentos para merenda escolar adquiridos de produtores rurais locais.

Quanto às despesas cujas notas fiscais foram consideradas inidôneas, o recorrente alega que não competiria ao prefeito municipal fiscalizar notas fiscais emitidas pelo Estado de Minas Gerais (fls. 03 e 82).

A Unidade Técnica entendeu que nenhum dos documentos apresentados permite excetuar a exigência da nota fiscal, prevista na Súmula TCEMG nº 93, de modo que opinou pela improcedência das razões sobre a ausência de comprovantes (fls. 98). Porém, considerou procedentes as razões relativas às notas inidôneas, pois o recorrente, na qualidade de gestor municipal, não teria acesso ao sistema informatizado da Receita Estadual para averiguar sua regularidade (fl. 102).

A Auditoria (fls. 126/130) e o MPC (fls. 138/139), por outro lado, consideraram procedentes as alegações sobre ambas as irregularidades, pois os documentos apresentados nos autos demonstraram o devido cumprimento do estágio da liquidação dessas despesas, explicitando que as irregularidades foram meramente formais. O MPC acrescentou, ainda, que, como os fatos são anteriores à publicação da Súmula TCEMG nº 93, em 15/08/92, essa não lhes pode ser aplicada.

Inicialmente, cumpre destacar o teor da Súmula TCEMG nº 93, editada em 15/8/92, e, ainda, vigente com pequenas alterações de redação:

As despesas públicas que não se fizerem acompanhar de nota de empenho, de nota fiscal quitada ou documento equivalente de quitação são irregulares e poderão ensejar a responsabilização do gestor.

A nota fiscal ou o documento equivalente comprovam a conclusão da liquidação, segundo estágio de realização da despesa previsto na Lei nº 4.320/64. Nesse sentido, salienta-se que a nota fiscal possui maior credibilidade para evidenciar a contraprestação dos serviços prestados

à municipalidade, uma vez que contém número de série, é controlada pela Fazenda Pública e indica os tributos recolhidos na operação.

Da mesma forma o recibo emitido por pessoa física, que geralmente não está obrigada a emitir documentos fiscais, comprova satisfatoriamente a conclusão da fase de liquidação, possibilitando “a verificação do direito adquirido pelo credor mediante o exame dos documentos e títulos comprobatórios do respectivo crédito”⁵.

Nos autos do Processo Administrativo nº 60.862, observa-se, quanto às despesas acompanhadas de recibos sem dados essenciais dos beneficiários e do objeto (fls. 237/423), que as notas de empenho de todas essas despesas estavam acompanhadas de recibos, que são documentos suficientes para demonstrar, *in casu*, a efetiva contraprestação dos gastos realizados com serviços/produtos fornecidos à municipalidade, especialmente por haver a correta certificação da liquidação nas respectivas notas de empenho.

Por outro lado, no caso das despesas comprovadas por notas fiscais emitidas por empresas declaradas fictícias pela receita estadual (fls. 617/630), ressalto que a existência de simples folhas de papel preenchidas com valores despendidos nas notas de empenho, documentos com a mera relação de compras efetuadas pelo Município, bem como recibos sem assinatura e, notadamente, notas fiscais inidôneas, como no presente caso, não constituem meios hábeis a comprovar a adequada liquidação das despesas, a qual, em regra, deve ser comprovada mediante documentos fiscais.

Em realidade, mais do que constituírem documentos ineptos para comprovar a liquidação, as declarações da receita estadual, atestando a falsidade das notas emitida pela Editora Novo Rumo Ltda. (fl. 629) e a inexistência da Gráfica Santo Antônio Ltda. (fl. 630), sugerem que tais aquisições jamais ocorreram.

Nesse ponto, não procedem as alegações de que o prefeito municipal não teria competência nem acesso ao sistema da receita estadual para fiscalizar as notas fiscais que foram emitidas, pois o dano não se configura pela inconsistência formal dos documentos, mas pelo fato de a inidoneidade evidenciar a ausência de contraprestação pelos pagamentos realizados, em possível desvio de recursos públicos.

Considerando, assim, que o prejuízo ao erário manteve-se caracterizado no tocante às despesas comprovadas por notas fiscais inidôneas, entendo que cabe reforma da decisão recorrida somente quanto às despesas acompanhadas de recibos sem dados essenciais dos beneficiários e do objeto.

C) Pagamento de seguro de vida para servidores sem lei autorizativa

Foi considerado irregular o pagamento de seguro de vida em grupo para servidores municipais sem autorização legal, no valor de Cr\$158.791,02 (cento e cinquenta e oito mil setecentos e noventa e um cruzeiros e dois centavos) em 1991 e de Cr\$2.678.173,32 (dois milhões seiscentos e setenta e oito mil, cento e setenta e três cruzeiros e trinta e dois centavos) em 1992, fls. 24/25, 640/685 e 1809 do Processo Administrativo nº 60.862.

⁵ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Elementos de Direito Financeiro. 2ª ed. Belo Horizonte: ed. Fórum. 2010. p. 196.

O recorrente sustentou, inicialmente (fl. 83), que a despesa fora autorizada por lei e que visara ao bem-estar dos servidores. Porém, em manifestação complementar de fl. 03, informou não ser possível encontrar tal lei nos arquivos municipais.

A Unidade Técnica, a Auditoria e o MPC entenderam pela improcedência das razões recursais, diante da ausência da lei autorizativa e de o recorrente não ter se manifestado sobre a ausência de fonte de custeio para o benefício (fls. 103/104, 131/132 e 142).

Sobre o tema, destaca-se, de plano, o teor da Consulta nº 408.222 (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 previsto 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 656.385, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone, votada em 14/05/03, 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, durante a instrução do Processo Administrativo nº 60.862, a equipe de inspeção do Tribunal questionou a ausência de lei autorizativa para a concessão do benefício, a qual não fora apresentada pela recorrente.

Sendo assim, entendo que a decisão recorrida deve ser mantida.

D) Despesas com acerto de viagem

A Primeira Câmara deste Tribunal imputou ao gestor o ressarcimento das despesas com viagens do Chefe do Executivo Municipal não acompanhadas de relatórios de gastos, nos valores de NCz\$3.740,00 (três mil setecentos e quarenta cruzados novos) em 1989, de Cr\$32.000,00 (trinta e dois mil cruzeiros) em 1990 e de Cr\$70.000,00 (setenta mil cruzados) em 1991, fls. 20/21, 577/616 e 1808 do Processo Administrativo nº 60.862.

Da mesma forma, imputou-se o ressarcimento das despesas com viagens de servidores municipais desacompanhadas de comprovantes dos gastos efetuados, nos valores de NCz\$180,00 (cento e oitenta cruzados novos) em 1989, de Cr\$95.600,00 (noventa e cinco mil e seiscentos cruzeiros) em 1991, de Cr\$26.000,00 (vinte e seis mil cruzeiros) em 1991 e de Cr\$610.000,00 (seiscentos e dez mil cruzeiros) em 1992, fls. 20/21, 577/616 e 1808 do Processo Administrativo nº 60.862.

O recorrente sustenta, em um primeiro momento (fl. 82), que os comprovantes certamente estariam nos arquivos do município e que todas as despesas com viagens realizadas em serviço seriam de responsabilidade municipal. Em sua manifestação complementar (fl. 03), todavia, especula que os comprovantes, formalizados por pequenos impressos, extraviaram-se ou se perderam.

A Unidade Técnica, a Auditoria e o MPC entenderam pela improcedência das razões recursais, diante da ausência de qualquer comprovante das despesas realizadas, que nem mesmo foram especificadas nas notas de empenho (fls. 99/101, 128/129 e 139).

Cumpra salientar que, à época dos fatos, as despesas com viagem de agentes públicos municipais eram orientadas pelas Súmulas TCEMG de nºs 82 e 79:

É irregular a despesa de viagem realizada por servidor municipal que não se fizer acompanhar dos respectivos comprovantes. (Súmula nº 79, revisada no “MG” de 26/11/08 - pág. 72; mantida no D.O.C. de 05/05/11 – pág. 08)

As despesas de viagem do Chefe do Executivo Municipal são regulares se acompanhadas do relatório dos gastos feitos. (Súmula nº 82, publicada no “MG” de 29/08/90 – pág. 39; cancelada no “MG” DE 26/11/08 - pág. 72)

Compulsando os autos, observa-se que não foi juntada lei regulamentando as despesas de viagem no Município de Dona Euzébia, de forma que sua regularidade dependerá da apresentação dos respectivos comprovantes, no caso dos servidores municipais (Súmula TCEMG de nº 79), e da apresentação de relatório de gastos, no caso do chefe do Executivo Municipal (Súmula TCEMG de nº 82).

Analisando a documentação relativa às despesas com viagem (fls. 577/616), afere-se que as notas de empenhos não estão acompanhadas dos comprovantes dos gastos, o que foi reconhecido pelo recorrente e ressaltado pelo Órgão Técnico.

Da mesma forma, quanto às despesas de viagem do prefeito, não foram apresentados os relatórios dos gastos realizados, nem qualquer outro comprovante de despesa.

Dessa forma, considerando que houve reembolso sem a apresentação dos documentos legais comprobatórios dos gastos, entendo que deve ser mantida a decisão recorrida.

E) Despesa com conserto de veículo particular

Na decisão proferida no bojo do Processo Administrativo nº 60.862 (fls. 23, 636/639 e 1809), consideraram-se irregulares as despesas com reforma de veículo particular, no valor de NCz\$6.000,00 (seis mil cruzados novos) em 1989, pois não demonstrado, por Boletim de

Ocorrência da Polícia Militar, sentença judicial ou qualquer outro meio, que o Município de Dona Euzébia causou prejuízo que justificasse o reparo automotivo.

O recorrente sustentou a regularidade da despesa, considerando que o acidente foi causado por veículo do município e que deixar pagar o valor devido ao particular poderia resultar no custeio de despesas processuais desnecessárias (fl. 82).

A Unidade Técnica, a Auditoria e o MPC opinaram pela improcedência das razões recursais, diante da ausência de elementos que comprovassem a alegada culpa do Município pelo dano ao veículo particular (fls. 102/103, 130/131 e 142).

Sobre o tema, importa lembrar que, embora a Administração Pública seja objetivamente responsável pelos danos causados em serviço por seus agentes, conforme o § 6º do art. 37 da CF/88, é essencial que o ressarcimento dos danos causados seja precedido, no mínimo, de processo administrativo em que se apure a conduta dos envolvidos, o que viabiliza o exercício do direito de regresso face aos servidores responsáveis.

No caso dos autos, observa-se que não há qualquer elemento que comprove a responsabilidade de servidor municipal pelos danos causados a veículo particular. Também não há provas de que se apurou a conduta dos servidores envolvidos em processo administrativo ou de que se exerceu o direito de regresso do município.

Desse modo, entendo que a decisão recorrida deve ser mantida.

F) Despesa com aquisição de gabinete odontológico

A decisão vergastada considerou irregular a despesa com aquisição de gabinete odontológico, no valor de NCz\$6.000,00 (seis mil cruzados novos) em 1989, fls. 25, 67/69 e 1809 do Processo Administrativo nº 60.862, porquanto não demonstrado o proveito da despesa para o município.

O recorrente alegou que a aquisição deixou de ser realizada para, com o respectivo valor, comprar sacos de cimento e doá-los aos munícipes, o que atenderia ao mesmo fim social da aquisição de gabinete odontológico (fl. 83).

A Unidade Técnica entendeu pela improcedência das razões recursais, pois a documentação presente nos autos comprova a efetiva liquidação e aquisição do gabinete, apontando a Senhora Alcione Rodrigues dos Santos como beneficiária do pagamento (fls. 104/105).

Em impugnação da análise técnica (fl. 117), o recorrente insistiu que a aquisição em questão não foi efetuada, e que em seu lugar foram adquiridos sacos de cimento. Argumenta, ainda, de forma contraditória, que a aquisição de equipamentos descrita na nota de empenho visou à prestação de serviços odontológicos dentro do município pela Senhora Alcione Rodrigues dos Santos.

A Auditoria e o MPC opinaram pela improcedência das razões recursais, diante da ausência de elementos que comprovassem as alegações de que a aquisição não fora efetivada e de que os bens adquiridos compuseram o patrimônio do município (fls. 132/133 e 143).

Salienta-se, primeiramente, que a aquisição de equipamentos odontológicos pode constituir despesa regular, desde que demonstrada sua aplicação em finalidade pública, como seu emprego na prestação de serviços odontológicos para a sociedade.

Analisando a documentação dos autos (fls. 67/69 do Processo Administrativo nº 60.862), afere-se o pagamento do valor de NCz\$6.000,00 (seis mil cruzados novos) à Senhora Alcione Rodrigues dos Santos, acompanhado de recibo assinado pela beneficiária. A nota de empenho especifica a operação como “aquisição de um gabinete dentário com cadeira modelo precisa

arin, um motor Bethal MB 1088 FR89 completo, usado, para a Creche Maria Aparecida Gonzaga, conforme convênio (...)” (fl. 68).

Apesar das alegações do recorrente, não há qualquer elemento nos autos que permita concluir que a aquisição não ocorreu ou que os recursos custearam a aquisição de sacos de cimento para doação.

É igualmente insustentável o argumento de que a aquisição teve por objetivo a compra de equipamentos para prestação de serviços odontológicos no município, porquanto, além de contradizer a alegação de que não houve aquisição, também não encontra amparo em elementos dos autos.

Dessa forma, entendo não haver razões para reformar a decisão recorrida.

G) Da improbidade administrativa dolosa

As condutas descritas acima configuram, ainda, atos de improbidade administrativa, tipificados pelo art. 10, XI, da Lei nº 8.429/92:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

De fato, as liberações de pagamentos irregulares com subvenções sociais, com viagens, com conserto de veículo particular, com aquisição de gabinete odontológico e com custeio de seguro de vida, configuram o ato de improbidade administrativa descrito no inciso XI do art. 10, qual seja, liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

Convém lembrar que no presente caso, o ônus de demonstrar a regularidade dos atos de gestão incumbe ao gestor, conforme entendimento amplamente pacificado neste Tribunal⁶.

⁶ TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIMENTO. MÉRITO. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS. INEXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL DAS DESPESAS. COMPROVAÇÃO DAS ALEGAÇÕES. DANO AO ERÁRIO. CONTAS IRREGULARES. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. RECOMENDAÇÃO. 1. O ônus de comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos compete ao responsável pela prestação de contas, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente a regularidade dos gastos efetuados com os objetivos pactuados, bem assim o nexo de causalidade entre estes e as verbas recebidas. 2. [...] 3. Inexistindo prestação de contas idônea, não cabe ao Estado demonstrar a inexecução do objeto do convênio, sendo ônus do gestor de bens públicos a efetiva demonstração, por força de dispositivo constitucional específico (art. 70, parágrafo único), obedecendo a forma prescrita em lei, do nexo existente entre os valores recebidos e os gastos efetuados em prol da execução do objeto do termo de parceria. 4. [...]. 5. Se a Constituição da República estabelece que o agente público deve encontrar no Direito fundamento prévio para a prática de seus atos, deixar de perquiri-lo consubstanciaria inobservância de seu dever de agir constitucional, tornando a omissão juridicamente relevante. 6. Quando o gestor de recursos públicos se desvia da norma posta, assume o risco da produção do resultado danoso e, dessa forma, não compete ao Estado-juiz demonstrar eventual conduta dolosa do agente, restando a ele, no exercício do contraditório e da ampla defesa, demonstrar as causas excludentes de sua responsabilidade. (Tomada de Contas Especial nº 812002. Rel. conselheiro José Alves Viana. Segunda Câmara, sessão de 04/10/18, publicação do acórdão em 24/10/18)

Ademais, restou igualmente caracterizado o dolo do Senhor Antônio Eustáquio Pereira em praticar as condutas típicas. Nesse ponto, é de se destacar que, nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, "o dolo que se exige para a configuração de improbidade administrativa é a simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica - ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito, quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria -, sendo despidendo perquirir acerca de finalidades específicas".⁷

Tratando-se, portanto, de improbidade administrativa, basta a caracterização do dolo genérico, o qual se esgota com a consciência e a vontade de realizar a ação descrita no tipo penal⁸, despidendo a presença de finalidade especial de agir ou elemento subjetivo especial.

Sobre o elemento subjetivo na conduta do Senhor Antônio Eustáquio Pereira, percebe-se que as notas de empenho de fls. 67/69, 80/236, 577/616, 636/639 e 640/685 (do Processo Administrativo nº 60.862) foram assinadas pelo responsável, que, em função do porte do Município, era o chefe do Executivo e seu ordenador de despesas. Como ordenador, ao assinar a nota de empenho, tomou ciência desses processos de despesa e autorizou os pagamentos, apesar das irregularidades averiguadas.

Diante disso, verifica-se que a prescrição alcançou apenas a pretensão sancionatória do Tribunal, pois as condutas do recorrente configuraram atos de improbidade administrativa dolosos, nos termos do art. 10, XI, da Lei nº 8.429/92, e, por isso, o dano delas decorrente é imprescritível, consoante entendimento constitucional expresso pelo STF.

Nesse contexto, entendo que as condenações ao ressarcimento devem ser mantidas.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, tendo em vista que as alegações apresentadas pelo recorrente foram suficientes reformar parte da decisão recorrida, dou provimento parcial ao recurso interposto pelo Senhor Antônio Eustáquio Pereira para julgar regulares as despesas desacompanhadas de comprovantes legais, nos valores de NCz\$26.538,81 (vinte e seis mil quinhentos e trinta e oito cruzados novos e oitenta e um centavos) em 1989, de Cr\$1.054.433,95 (um milhão cinquenta e quatro mil quatrocentos e trinta e três cruzeiros e noventa e cinco centavos) em 1990, de Cr\$2.109.025,00 (dois milhões cento e nove mil e vinte e cinco cruzeiros) em 1991 e de Cr\$1.570.610,00 (um milhão quinhentos e setenta mil seiscentos e dez cruzeiros) em 1992, mantendo-se inalterado o restante da decisão.

Intime-se o recorrente acerca do teor desta decisão, por via postal, nos termos do art. 166, II, do Regimento Interno.

Transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

⁷ AgRg no REsp 1.539.929/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 2/8/2016; REsp 1.528.102/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2/5/2017, DJe 12/5/2017; AgInt no AREsp 1008646/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/06/2018, DJe 22/06/2018.

⁸ BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal – Parte Geral*. V. 01. 22ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 356 e 365.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** conhecer, preliminarmente, do recurso; **II)** reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, com fulcro no disposto no art. 118-A, III, c/c art. 110-F, II, da Lei Orgânica; **III)** dar provimento parcial ao recurso interposto pelo Senhor Antônio Eustáquio Pereira, no mérito, tendo em vista que as alegações apresentadas pelo recorrente foram suficientes para reformar parte da decisão recorrida; **IV)** julgar regulares as despesas desacompanhadas de comprovantes legais, nos valores de NCz\$26.538,81 (vinte e seis mil quinhentos e trinta e oito cruzados novos e oitenta e um centavos) em 1989, de Cr\$1.054.433,95 (um milhão cinquenta e quatro mil quatrocentos e trinta e três cruzeiros e noventa e cinco centavos) em 1990, de Cr\$2.109.025,00 (dois milhões cento e nove mil e vinte e cinco cruzeiros) em 1991 e de Cr\$1.570.610,00 (um milhão quinhentos e setenta mil seiscentos e dez cruzeiros) em 1992, mantendo-se inalterado o restante da decisão; **V)** determinar a intimação do recorrente acerca do teor desta decisão, por via postal, nos termos do art. 166, II, do Regimento Interno; **VI)** determinar, transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro e o Conselheiro Sebastião Helvecio. Declarada a suspeição do Conselheiro Gilberto Diniz.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de julho de 2019.

MAURI TORRES
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)

ahw/ms/rp

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 de
Deliberações e Jurisprudência**