

RECURSO DE ORDINÁRIO N. 1048066

Recorrentes: Geraldo Vieira e Marilza Campos (vereadores à época)

Órgão: Prefeitura Municipal de Oliveira

Processo referente: Processo Administrativo n. 438705

Procuradores: Filipe Virgílio Barcelos Silva - OAB/MG 119853, Lucas Abdo Reis - OAB/MG 155.438, Cristiano Mata de Paula - OAB/MG 105380, Décio Leone de Paula - OAB/MG 21103, Marcos Estevam Bicalho - OAB/MG 35.962, Anamoema Costa de Almeida e Silva - OAB/MG 107975 e outros.

MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães

RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

EMENTA

RECURSO ORDINÁRIO. PREFEITURA MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. REJEITADA. MÉRITO. REMUNERAÇÃO DE AGENTE POLÍTICO. PAGAMENTO A MAIOR. DANO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. ANÁLISE DO LIAME SUBJETIVO DO INDIVÍDUO. DESNECESSIDADE. RESSARCIMENTO. RECURSO IMPROVIDO.

1. Consideram-se imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ilícito administrativo.
2. Apurado o dano decorrente do pagamento a maior de remuneração de agentes políticos, faz-se necessária a restituição dos valores ao erário, prescindindo da análise do liame subjetivo do indivíduo.

Tribunal Pleno

33ª Sessão Ordinária – 23/10/2019

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso Ordinário interposto por Geraldo Vieira e Marilza Campos, em face da decisão proferida pela Segunda Câmara deste Tribunal, em sessão do dia 02/08/2018, na qual foi determinado o ressarcimento ao erário de valores recebidos a maior a título de remuneração pelos vereadores do Município de Oliveira, no exercício de 1995.

Na oportunidade, acordaram os conselheiros do colegiado competente nos autos do Processo Administrativo nº 438.705 (acórdão às fls. 1281/1284-v dos autos principais):

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: I) declarar, preliminarmente, a extinção do processo, sem resolução do mérito, em relação às condutas de responsabilidade dos Srs. Fernando Figueiredo e Sebastião Salvador Coquinho Ribeiro, uma vez constatado o falecimento dos referidos agentes, antes

da citação; II) excluir da lide, ainda em preliminar, os Srs. Ronaldo Ananias Figueiredo, Hélio Figueiredo e André Augusto de Almeida Figueiredo, tendo em vista que o Sr. Fernando Figueiredo faleceu antes da constituição de débito, não havendo dívida a ser estendida a seus sucessores; III) reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição do poder-dever sancionatório do Tribunal no presente processo, em face da verificação da hipótese IV) determinar, no mérito, apurada a percepção de remuneração pelos agentes políticos em valores superiores aos estabelecidos nas normas fixadoras, a restituição ao erário municipal de Oliveira das quantias recebidas a maior, a serem atualizadas nos termos do art. 51 da Lei Complementar n. 102/08, sendo: R\$8.539,09 (oito mil quinhentos e trinta e nove reais e nove centavos), individualmente, pelos Srs. Antônio Raimundo de Andrade, Emerson Ribeiro de Oliveira e Silva, Francisco José Ribeiro Filho, Geovaldo Abdo, Geraldo Silveira Filho, Geraldo Vieira, Hugo Rivetti Pereira, Marcelo Bastos Paula, Marilza Campos, Néelson Júlio de Moura, Paulo Avelar de Resende e Tadeu Rocha de Sousa (então vereadores), e R\$17.078,44 (dezessete mil setenta e oito reais e quarenta e quatro centavos) pelo Sr. Vander Cunha Vieira (vereador Presidente); V) determinar o arquivamento dos autos, transitado em julgado o *decisum* e findos os procedimentos pertinentes, nos termos do art. 176, I, regimental.

Esta Relatoria admitiu, em sede de análise preliminar, o recurso interposto pela Sra. Marilza Campos, conforme despacho às fls. 12/12-v.

Em 08/11/2018, foi determinada a intimação do Sr. Geraldo Vieira e de seus procuradores, a fim de que regularizassem vício de representação, com a apresentação do necessário instrumento de procuração, por meio do qual outorgados poderes de representação ao signatário da peça recursal (fls.12/12-v).

A despeito da apresentação extemporânea do documento de procuração acima referenciado, determinei sua juntada aos autos e, após, passei ao juízo de admissibilidade recursal, em homenagem ao princípio da verdade material (fls. 14).

Manifestou-se pela improcedência do recurso o *Parquet* de Contas, às fls. 18/21-v.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Admissibilidade do recurso

De início, por restarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade, conheço do presente recurso, ratificando o juízo realizado anteriormente às fls.12/12-v e 14.

II.2 Prejudicial de mérito – Prescrição

Alegam os recorrentes a ocorrência da prescrição, nos termos em que prevê o art. 76, §7º, da Constituição de Minas Gerais, a legislação em vigor e a Lei n. 8.429/92. Fundamentaram suas razões, citando trecho do voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes no RE- 852.475, do STF. Sustentaram ter a prescrição surgido como instrumento que visa fornecer estabilidade e segurança jurídica às relações e ao ordenamento jurídico.

Considerando que a situação conflituosa data de 1995, sustentaram os recorrentes a necessidade de se interpretar a norma de forma mais benéfica aos responsáveis, em observância a observância a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Convém destacar a disposição do § 5º do art. 37 da Constituição da República: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

Como bem pontuado pelo Ministério Público de Contas, a pretensão punitiva ou sancionatória não se confunde com a pretensão ressarcitória. Assim, ao contrário do que pretendem os recorrentes, a pretensão ressarcitória, que tem como fundamento o dano ao erário, não é atingida pelo instituto da prescrição.

Em que pese a existência de posicionamento doutrinário divergente, como o perfilhado por Celso Antônio Bandeira de Mello, que, em edição mais recente de sua obra *Direito Administrativo*, exterioriza pensamento voltado para o reconhecimento de que a imprescritibilidade não se coaduna com o texto constitucional, tem-se que a doutrina e a jurisprudência dominantes defendem que as ações de ressarcimento ao erário decorrentes de ilícitos praticados por agentes públicos são imprescritíveis, com supedâneo na parte final do dispositivo constitucional reproduzido.

Preceitua José dos Santos Carvalho Filho em obra intitulada *Improbidade administrativa*, *verbis*:

[...] a Constituição enunciou a imprescritibilidade dos atos ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário (art. 37, § 5º). Deduz-se, pois, que a pretensão ressarcitória das pessoas públicas – cada uma delas dotada de seu patrimônio próprio – é imprescritível, o que se justifica pela necessidade de proteção ao erário, como já registramos em outra oportunidade. (2012, p. 22).

Lado outro, a matéria tratada na decisão do STF (RE 852.475), citada pelos recorrentes para fundamentar a alegação de que teria ocorrido a prescrição da pretensão ressarcitória, não se assemelha àquela versada no antecedente processo administrativo.

Isso porque, no invocado Recurso Extraordinário nº 852.475, interposto pelo Ministério Público de São Paulo contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado, discutiu-se a incidência da prescrição decorrente de ato de improbidade. Segundo o Relator, ministro Alexandre de Moraes, a partir da edição da lei de improbidade, em 1992, a pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos e terceiros pela prática de ato de improbidade administrativa devidamente tipificado pela lei n. 8.429 prescreve juntamente com as demais sanções do art. 12 da referida lei. Inaugurando divergência, o ministro Fachin, posteriormente acompanhado pela ministra Rosa Weber, enfatizou que a matéria dizia respeito à tutela dos bens públicos e que a regra da imprescritibilidade é ínsita ao estado democrático de direito.

Em 8 de agosto de 2018, o Plenário do STF, apreciando o tema 897 da repercussão geral, julgou procedente, em parte, o recurso, afastando a prescrição relativamente ao ressarcimento e determinando o retorno dos autos ao tribunal recorrido para que, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, fosse apreciado o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento. Ficaram, portanto, vencidos os ministros Alexandre de Moraes (Relator), Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio.

Naquela assentada, reajustaram seus votos, para acompanhar a divergência aberta pelo ministro Edson Fachin, os ministros Luiz Fux e Roberto Barroso. Ao final, o julgamento foi de 6 votos a favor da imprescritibilidade contra 5 votos favoráveis à prescrição das ações de ressarcimento.

Foi fixada a seguinte tese: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

Tem-se que, embora a Lei n. 8.429/1992 oriente a análise dos processos de contas, não pode ser aplicada subsidiariamente – em razão do princípio da especialidade – quando haja norma específica que trate da matéria sem deixar lacunas a serem integradas. Esse entendimento foi o utilizado pelo Tribunal Pleno desta Corte de Contas no julgamento dos Embargos de Declaração n. 958.363, de minha relatoria, publicado no Diário Oficial de Contas de 25/11/2015.

Dessa maneira, considerando que sequer compete ao Tribunal de Contas fazer juízo de improbidade, é manifestamente inaplicável a esta Corte o teor da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 852.475, sob pena de confusão entre as competências constitucionais do controle externo *stricto sensu* exercido pelas cortes de contas e as do Poder Judiciário, o que levaria ao soçobro de ambas.

Dúvidas não devem existir de que a prescrição não se opera sobre os casos que contemplam ilícitos administrativos. Assim, ainda que se imagine prescrita a ação civil pública por ato de improbidade, a ação de ressarcimento não prescreverá, podendo o Poder Público cobrar, a qualquer tempo, a reparação do dano causado.

Registre-se, ainda, que a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas apenas foi reconhecida como de repercussão geral pelo STF e se encontra registrada sob o Tema nº 899.

Nesse sentido, entendo que o acórdão recorrido manteve conformidade com a interpretação dada pelo STF, reconhecendo a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, mantendo-se a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória.

Rejeita-se, pois, a alegação de ter ocorrido a prescrição da pretensão ressarcitória em relação às irregularidades constantes da decisão recorrida, remanescendo, *in casu*, o direito de exigir dos vereadores responsabilizados o ressarcimento aos cofres públicos.

II.3 Mérito

Para os recorrentes, comprovada a boa-fé do agente político, o Tribunal deve isentar os responsáveis da obrigação de ressarcir o erário, sob o argumento de não se tratar de importância significativa, além de constituir verba de natureza eminentemente alimentar.

Sustentaram, ainda, os recorrentes, não terem sido realizadas despesas irregulares, uma vez que a remuneração dos agentes políticos municipais fora fixada de acordo com as normas vigentes à época.

Cumpre lembrar que, mesmo que acatados os critérios contidos na norma municipal fixadora e aplicada ao caso metodologia de cálculo com base em novos entendimentos firmados pela Casa, ainda assim, a equipe técnica desta Corte apurou, em sede de processo administrativo, valores a serem ressarcidos pelos agentes políticos (fls.718/718-v dos autos principais).

Sobressai da leitura dos autos que os responsáveis não foram capazes de elidir, por ocasião da defesa, a ilegalidade dos pagamentos efetuados (fls.1281/1284-v dos autos principais).

Verifica-se que, tampouco nas razões de recurso interpostas, consta justificativa plausível para o recebimento de valores a maior, já que os recorrentes se restringiram ao argumento da boa-fé dos agentes e da regularidade das despesas, fixadas conforme as normas vigentes, questões essas superadas quando da apreciação do processo principal.

Assim sendo, considerando-se que não houve inovação quanto aos fatos, documentos ou alegações apresentadas, fica evidenciada a necessidade de ressarcimento ao erário em razão de lesão causada ao patrimônio público, inafastável por mera arguição de inexistência de má-fé na conduta dos agentes.

A obrigação de recompor o erário advém do fato não de se tratar puramente do patrimônio de uma entidade abstrata, como o Estado, mas do patrimônio de uma coletividade, a chamada “coisa pública”, devidamente resguardada pelos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

Ademais, ressaltou o Ministério Público de Contas que o dever de ressarcimento ao erário não tem como requisito a má-fé ou dolo do causador do dano. Ponderou que a determinação de devolução de recursos ao erário tem como base a ocorrência do dano, prescindindo da análise do liame subjetivo do indivíduo, conforme decisão no processo de Tomada de Contas Especial n. 776.865.

Relativamente ao argumento de não se tratar de importância significativa, bem como de constituir verba de natureza alimentar, não podem prosperar à conta de qualquer pretexto, uma vez que verificado prejuízo materialmente apurável no presente processo, gerando obrigação de ressarcimento em decorrência de efeitos deletérios a toda uma coletividade.

Dessa forma, em análise aos argumentos de defesa apresentados pelos recorrentes, não pude antever qualquer possibilidade de reforma da decisão outrora proferida.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, nego provimento ao presente recurso ordinário, mantendo inalterada a decisão proferida pela Segunda Câmara deste Tribunal, em sessão do dia 02/08/2018, na qual foi determinado o ressarcimento ao erário de valores recebidos a maior a título de remuneração pelos vereadores do Município de Oliveira, no exercício de 1995.

Intimem-se as partes e seus procuradores acerca do teor desta decisão.

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 presente recurso, por restarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade; **II)** rejeitar, na prejudicial de mérito, a alegação de ter ocorrido a prescrição da pretensão ressarcitória em relação às irregularidades constantes da decisão recorrida; **III)** negar provimento, no mérito, ao presente recurso

ordinário, mantendo-se inalterada a decisão proferida pela Segunda Câmara deste Tribunal, em sessão do dia 02/08/2018, na qual foi determinado o ressarcimento ao erário de valores recebidos a maior a título de remuneração pelos vereadores do Município de Oliveira, no exercício de 1995; IV) determinar a intimação das partes e de seus procuradores acerca do teor desta decisão.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Substituto Victor Meyer.

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

Plenário Governador Milton Campos, 23 de outubro de 2019.

MAURI TORRES
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

(assinado digitalmente)

ms/

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**