

Processo: 707254
Natureza: PROCESSO ADMINISTRATIVO
Procedência: Município de Vespasiano
Responsáveis: Carlos Moura Murta, Ilce Alves Rocha Perdigão, Lúcio Ângelo Soares e Norma Soares Fonseca
Procurador: Cláudio Pimenta Murta, OAB/MG n. 31.454
MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

SEGUNDA CÂMARA – 20/2/2020

PROCESSO ADMINISTRATIVO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. MÉRITO. PAGAMENTO DE VERBA DE REPRESENTAÇÃO A SERVIDORES MUNICIPAIS. ALUGUEL DE IMÓVEL PARA RESIDÊNCIA DO COMANDANTE DA POLÍCIA MILITAR E DE IMÓVEL PARA FUNCIONAMENTO DE POSTO OS CORREIOS. DESPESAS CUJAS NOTAS FISCAIS NÃO ESPECIFICAM A QUANTIDADE E OS VALORES UNITÁRIOS. DESPESAS COM PUBLICIDADE. REMUNERAÇÃO DE AGENTES POLÍTICOS. DOAÇÃO DE TERRENO PARA CONSTRUÇÃO DE IGREJA. REGULARIDADE.

1. Transcorrido o prazo de 8 (oito) anos desde a primeira causa interruptiva e não havendo decisão de mérito recorrível proferida no processo, impõe-se o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do inciso II do art. 118-A c/c o art. 110-C, I, ambos da Lei Orgânica deste Tribunal.
2. A verba de representação, destinada a prefeito, vice-prefeito ou ao presidente da Câmara de Vereadores, visa suprir despesas necessárias a resguardar a relevância da função de representar, respectivamente, os poderes Executivo e Legislativo municipal.
3. É lícito o custeio de despesas em benefício de órgãos estaduais e federais pelo município, desde que ajustada mediante convênio e que não constitua benefício oferecido diretamente a agente público de outro ente federativo.
4. Confere-se finalidade pública aos gastos com aluguel de imóvel para residência do comandante da Polícia Militar, até prova em contrário e abstraída a questão sobre quem, de fato, deveria custeá-los, tendo em vista que o objetivo do gasto realizado foi, em última análise, o bem-estar da coletividade, e considerando, ainda, que não houve dano material ao erário municipal que pudesse ensejar a responsabilização do ordenador de despesas e, conseqüentemente, determinação de ressarcimento aos cofres municipais.
5. As notas fiscais, faturas e recibos de pagamento emitidos pelos fornecedores e prestadores de serviço, os quais atestam a concretização das obrigações contratadas, constituem documentos suficientes para comprovar o fornecimento do bem ou serviço e afastar a ocorrência de dano.
6. 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 coletivo.

7. Este Tribunal entende que é possível a destinação de subvenções sociais para entidades religiosas que prestem serviços de natureza assistencialista e filantrópica, desde que não tenham finalidade lucrativa e que as verbas sejam destinadas à consecução destes serviços, vedada a destinação a atividades religiosas em sentido estrito, sob pena de infringência ao inciso I do art. 19 da Constituição da República e aos princípios da impessoalidade e da moralidade.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) reconhecer, em prejudicial de mérito, por unanimidade, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do art. 118-A, II, c/c com o art. 110-C, I, ambos da Lei Orgânica do Tribunal, uma vez transcorrido prazo superior a 8 (oito) anos desde a causa interruptiva da prescrição sem a prolação de decisão de mérito recorrível;
- II) julgar regulares, no mérito, por maioria de votos, as despesas realizadas com aluguel de imóvel para residência do comandante da Polícia Militar, de responsabilidade do Senhor Carlos Moura Murta, prefeito de Vespasiano nos exercícios de 2000, 2001 e 2002;
- III) determinar a intimação dos responsáveis do teor dessa decisão, nos termos do art. 166, §1º, II, do Regimento Interno;
- IV) determinar o arquivamento dos autos, após a promoção das medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro. Declarada a suspeição do Conselheiro Wanderley Ávila. Vencido, no mérito, o relator.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 20 de fevereiro de 2020.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

GILBERTO DINIZ
Prolator do voto vencedor

(assinado digitalmente)

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 20/2/2020**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Processo Administrativo decorrente de inspeção ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Vespasiano, entre 03/06/02 e 14/06/02, objetivando comprovar a legalidade de atos praticados e o cumprimento das disposições legais a que a entidade está sujeita, abrangendo a verificação dos controles internos, a legalidade da arrecadação de receitas, bem como a análise do ordenamento das despesas, envolvendo inclusive o gerenciamento das obras e a estrutura organizacional do setor responsável pela respectiva execução e contratação, entre setembro de 2000 a maio de 2002.

No relatório de fls. 03/2.197, a equipe de inspeção apontou as seguintes irregularidades:

- a) ausência de manuais de organização, normas e procedimentos, contrariando o art. 74 da Constituição de 1988 e ausência dos livros Diário e Razão, dos anos de 2000 e 2001, contrariando a IN n. 05/99, art. 7º, inciso XI, do TCEMG e a Lei Federal n. 4.320/64.
- b) saldos financeiros disponíveis em 2000 e 2001 contrariando o art. 42 da Lei Complementar n. 101/00;
- c) falta de confrontação periódica entre os registros do razão analítico com as informações de outros setores com os relatórios bimestrais e quadrimestrais da Lei Complementar n. 101/00;
- d) falta de decreto ou lei municipal autorizando os cancelamentos de restos a pagar;
- e) abertura de créditos adicionais suplementares utilizando-se recursos através de anulação da dotação Reserva de Contingência para suprir dotações já existentes, o que contraria o art. 5º, III, b, da Lei Complementar n. 101/00;
- f) ausência de previsão da criação do instituto de previdência próprio para os servidores municipais na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- g) ausência de instrumento de controle para o excesso de arrecadação e de fluxo de caixa, contrariando os arts. 47, 48 e 49 da Lei n. 4.320/64;
- h) possibilidade de verificação de apenas parte dos recursos arrecadados com alienação de bens, contrariando o art. 44 da Lei Complementar n.101/00;
- i) doação de terreno para a paróquia Nossa Senhora de Lourdes de Vespasiano;
- j) existência de apenas um controle mensal de consumo de combustíveis e quilometragem dos veículos, contrariando o art. 7º, inciso III, da IN n. 05/99.
- k) pagamento de verba de representação para secretários municipais, assessores, procurador geral, oficial de cerimonial, chefes de gabinete, chefes de divisão e diretores escolares;
- l) existência de notas fiscais que não especificaram a quantidade e os valores unitários da prestação de serviços;

- m) pagamento de aluguel para residência do comandante da Polícia Militar, contrariando a Súmula n. 21 deste Tribunal;
- n) pagamento de aluguel de estabelecimento para funcionamento de posto de correio;
- o) despesas com o pagamento de publicidade, sem apresentação da matéria veiculada, contrariando o art. 37, §1º, da Constituição de 1988;
- p) despesas com publicidade que caracterizaram promoção pessoal, contrariando o art. 37, §1º, da Constituição de 1988;
- q) existência de despesas classificadas incorretamente no ensino;
- r) desrespeito ao mínimo constitucional de aplicação no ensino;
- s) impossibilidade de apuração dos gastos com profissionais do magistério em efetivo exercício, uma vez que nas folhas de pagamento foram incluídas despesas pagas com recursos próprios, em desacordo com o art. 7º da Lei Federal n. 9.424/96;
- t) divergências entre os gastos do ensino informados nos Anexos II e IV da IN n. 02/97 e, trimestralmente, entre o Anexo IV e o apurado durante a inspeção;
- u) despesas classificadas incorretamente no ensino;
- v) ausência de implementação do plano de cargos e salários, violando o art. 9º da Lei Federal n. 9.394/96;
- w) ausência de repasse dos recursos ao órgão responsável pela Educação, nos termos do art. 69, §5º, incisos I, II e III, da Lei Federal nº 9.394/96;
- x) remuneração do prefeito e do vice-prefeito em desacordo com as disposições legais;
- y) divergência de valores no “Quadro de Receitas Mensais com Operações de Crédito, Alienações, Convênios e FUNDEF”, na coluna “Decorrente de Convênio”, e os balancetes mensais, referentes a transferências do SUS, bem como divergência dos recursos recebidos do FUNDEF;
- z) ausência de levantamento do inventário geral dos bens.

Os autos foram convertidos em processo administrativo à fl. 2.201, momento em que foi determinada a citação dos responsáveis.

A Senhora Ilce Alves Rocha Perdigão, vice-prefeita à época, foi citada à fl. 2.209.

O Senhor Carlos Moura Murta, prefeito à época, foi citado à fl. 2.210 e o Senhor Lúcio Ângelo Soares, vice-prefeito à época, foi citado à fl. 2.217, tendo ambos apresentado defesas às fls. 2.221/2.238.

A Senhora Norma Soares Fonseca, secretária municipal à época, foi citada por edital à fl. 2.426.

Os autos foram remetidos à Coordenadoria para Otimização da Análise Processual, sendo apresentado o parecer de fls. 2.435/2.438, apontando a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal e a ocorrência de dano ao erário.

No parecer de fls. 2.439/2.442v, o Ministério Público de Contas entendeu pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal e pela restituição dos danos ocasionados pelas irregularidades apuradas.

Os autos foram sobrestados para aguardar a deliberação final do Incidente de Uniformização de Jurisprudência n. 1.012.204 (fl. 2.443), sendo o processo redistribuído à minha relatoria em 18/02/19, nos termos do art. 115 do Regimento Interno (fl. 2.444).

O referido incidente foi julgado na sessão do Tribunal Pleno em 10/07/19 (fl. 2.445).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Prejudicial de mérito

Conforme relatado, o presente processo administrativo é decorrente de inspeção ordinária realizada no Município de Vespasiano, objetivando examinar a regularidade dos atos e despesas relativos aos meses de setembro de 2000 a maio de 2002.

Nos termos dos arts. 85 e 94 da Lei Orgânica do Tribunal, as irregularidades apontadas configurariam, em tese, infração à norma legal e ensejariam, além da determinação de ressarcimento do eventual dano ao erário, a aplicação de multa aos responsáveis. No entanto, devido ao longo decurso de tempo desde a ocorrência dos fatos, faz-se necessário analisar a referida penalidade à luz do instituto 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, que estabeleceu prazo prescricional intercorrente de 8 (oito) anos, contado da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível proferida nos autos. 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 irrecurrível.

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.

A seu turno, o art. 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;

VII – decisão de mérito recorrível.

Da análise dos autos, verifica-se que os fatos examinados remontam aos exercícios de 2000 a 2002 e que, conforme fl. 03 do processo, a primeira causa interruptiva da prescrição ocorreu em 28/05/02, com a designação de equipe responsável para proceder inspeção no município.

Destarte, não restam dúvidas de que a situação dos autos se amolda à hipótese de prescrição intercorrente descrita no art. 118-A, II, c/c o art. 110-C, I, ambos da Lei Orgânica deste Tribunal, uma vez transcorrido prazo superior a 8 (oito) anos desde a causa interruptiva da prescrição sem a prolação de decisão de mérito recorrível, razão pela qual reconheço a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Diante da minha suspeição, como vota o Conselheiro Adonias Monteiro?

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

APROVADA A PREJUDICIAL DE MÉRITO. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO
CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Mérito

O reconhecimento da prescrição da pretensão 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 n. 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.

No julgamento do Recurso Extraordinário - RE n. 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 n. 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 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 n. 852.475, nova tese de repercussão geral (Tema n. 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 n. 669.069 e do RE n. 852.475, fundamenta-se na consideração de que, no sistema constitucional pátrio, a prescritibilidade 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.

Depreende-se do conteúdo dos autos que os gestores de Vespasiano, ao longo dos meses de setembro de 2000 a maio de 2002, praticaram diversas irregularidades relacionadas à gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal do Município. Dentre os apontamentos realizados pela Unidade Técnica, verifica-se que alguns desses podem ter ocasionado dano ao erário. Sendo assim, passo a examiná-los.

1. Pagamento de verba de representação a servidores municipais (fls. 47/49)

A equipe de inspeção apurou que foram realizados pagamentos, a título de verba de representação, para secretários municipais, assessores, procurador geral, oficial de cerimonial,

¹ MS26210 / 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.

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 (“Prescritibilidade 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.

chefes de gabinete, chefes de divisão e diretores escolares no valor de R\$122.539,74 (cento e vinte e dois mil quinhentos e trinta e nove reais e setenta e quatro centavos).

A defesa salientou que é equivocado o entendimento deste Tribunal no sentido de que a verba de representação só pode ser destinada ao prefeito e ao presidente da Câmara dos Vereadores. Destacou que, em decorrência da sua natureza, qual seja, a de verba indenizatória, a verba de representação deve ser estendida a todos os cargos em comissão, haja vista que suas atribuições exigem de seus titulares a realização de despesas extraordinárias.

A título de exemplo, a defesa mencionou os arts. 5º e 6º da Resolução da ALMG n. 5.154, a qual fixava verba de representação para secretários estaduais. Salientou que, em observância ao modelo federativo, o que é permitido no nível federal ou estadual, também o é no nível municipal. Nesse cenário, salientou que a Resolução n. 357/96 fixou a remuneração dos secretários municipais, prefeito e vice-prefeito, estabelecendo em seus art. 6º e 7º a verba de representação.

Por fim destacou que não há nenhuma norma que vede a concessão de verba de representação a ocupantes de cargo em comissão e de direção superior e que, caso se entenda pela irregularidade dos pagamentos, deve ser observado o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à impossibilidade de restituição dos valores devidos em decorrência da declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade de atos normativos.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica entendeu pela irregularidade do pagamento.

O Ministério Público de Contas também entendeu pelo reconhecimento da irregularidade, opinando pela condenação dos responsáveis ao ressarcimento dos valores despendidos.

Cumprido destacar, inicialmente, que a verba de representação, destinada a prefeito, vice-prefeito ou ao presidente da Câmara de Vereadores, visa suprir despesas necessárias a resguardar a relevância da função de representar, respectivamente, os poderes Executivo e Legislativo municipal.

Nesse sentido, o pagamento da referida verba aos servidores titulares de cargo efetivo ou cargo em comissão não se justifica, haja vista que estes não desempenham a representatividade do município.

Embora não se possa reconhecer a regularidade do pagamento de verba de representação aos secretários municipais, assessores, procurador geral, oficial de cerimonial, chefes de gabinete, chefes de divisão e diretores escolares, há que se ressaltar que não existe nos autos comprovação de que as parcelas pagas a esse título não tiveram como contraprestação uma atuação extraordinária dos beneficiários, seja no exercício de atividade de representação da municipalidade, seja na realização de atividades atinentes à direção de serviços administrativos de extrema relevância, com disponibilidade e jornada de trabalho integrais, conforme alegado na defesa.

Diante disso, a fim de evitar o enriquecimento ilícito do ente público, deixo de determinar a restituição dos valores ao erário por não se mostrar medida razoável.

2. Despesas cujas notas fiscais não especificam a quantidade e os valores unitários da prestação de serviços (fls. 50 e 61)

A equipe de inspeção verificou a realização de despesas no valor total de R\$8.140,00 (oito mil cento e quarenta reais), no exercício de 2000, e de R\$4.344,77 (quatro mil trezentos e quarenta e quatro reais e setenta e sete centavos), no exercício de 2002, cujas notas fiscais não

especificaram a quantidade e os valores unitários da prestação de serviços. As despesas foram assim especificadas:

Exercício de 2000		
Nota Fiscal	Valor (R\$)	Favorecido
4561	2.117,00	Maria do Rosário de Moura
4807	4.400,00	Projeção Fotos Prod. Comunicação Ltda.
7021	1.623,00	Maria Lucia Mariano
Total	8.140,00	

Exercício de 2002		
Nota Fiscal	Valor (R\$)	Favorecido
34	760,77	Foto Nossa Senhora de Lourdes Ltda.
04	600,00	Foto Nossa Senhora de Lourdes Ltda.
116	1.338,40	Hotel Dom Otto Ltda.
1419	1.322,00	Alecino Martins Dutra
1332	313,60	Hotel Dom Otto Ltda.
Total	4.334,77	

Em relação às despesas de 2000, a defesa apenas salientou que as despesas foram contratadas por preço global, considerando tratar-se de projetos específicos, tendo em vista a inviabilidade de competição na modalidade por item. No que se refere às despesas de 2002, a defesa esclareceu que essas foram realizadas após a emissão das respectivas ordens de serviço e requisição de materiais e que as notas fiscais descrevem o seu objeto, bem como o valor global dos serviços prestados.

Em sede de reexame a Unidade Técnica apontou a ausência de um controle efetivo dos serviços prestados. No entanto, ressaltou que devido ao longo transcurso de tempo, não há possibilidade de se obter maiores esclarecimentos sobre os fatos.

Da análise das Notas de Empenho acima especificadas, verifica-se que o Município contratou serviços para fornecimento de flores (decoração), fornecimento de almoço, salgados e refrigerantes, bem como de serviços de fotografias, todos destinados a eventos realizados pela prefeitura, sem que houvesse especificação da quantidade e dos valores unitários dos serviços executados.

No entanto, apesar da falta de detalhamento dos serviços prestados, há que se considerar que este fato, conquanto seja relevante do ponto de vista do controle interno, por si só, não é suficiente para contaminar as despesas examinadas que, conforme se verifica, estão alicerçadas em documentos hábeis para comprovar a sua regularidade.

A documentação juntada pela equipe de inspeção (fls. 691/696 e 847/856) permite aferir que para todas as despesas foi concluída de forma satisfatória a etapa de liquidação, tendo em vista que foram apresentadas notas fiscais, faturas e recibos de pagamento emitidos pelos fornecedores e prestadores de serviço, os quais atestam a concretização das obrigações contratadas, constituindo documentos suficientes para comprovar o fornecimento do bem ou serviço.

Dessa forma, não há que se falar na ocorrência de dano ao erário.

3. Despesas com publicidade sem apresentação do texto da matéria veiculada e despesas com publicidade que caracterizaram promoção pessoal (fls. 53, 57, 62 e 63)

A equipe de inspeção apontou que nos exercícios de 2000, 2001 e 2002 houve a realização de despesas com publicidade desacompanhadas da matéria escrita veiculada e/ou de texto elucidativo da matéria divulgada oral ou visualmente, assim discriminadas:

Nota de Empenho	Valor (R\$)	Favorecido
5312	2.350,00	Calhas Vespasiano Ltda.
1448	4.000,00	Consulguia Mult. Editorial Ltda.
2290	1.845,00	Gráfica Requite Ltda.
2781	550,00	Antônio Augusto Figueiredo Costa (UNIGRAF)
149	10.600,00	Atual Empreendimentos e Comércio Ltda.
Total	19.345,00	

Ademais, apontou a realização de publicidade que caracterizou a promoção pessoal de agentes públicos, no valor de R\$11.400,00 (onze mil e quatrocentos reais), no exercício de 2002, referente à Nota de Empenho n. 147.

No que tange à ausência de apresentação dos textos das matérias veiculadas, cumpre destacar que a defesa juntou aos autos os respectivos documentos. Verifica-se, em relação à Nota de Empenho n. 5312 (fls. 2.311/2.373), que foi apresentada cópia do Processo Licitatório n. 035/20, realizado para contratação de empresa para prestação de serviços de locação em placas de outdoor, no qual sagrou-se vencedora a empresa Calhas Vespasiano Ltda. Apresentou, ainda, modelo dos cartazes veiculados nos outdoors, os quais objetivaram a divulgação de evento realizado no Município.

Quanto à Nota de Empenho n. 1448, foi apresentada cópia do encarte destinado a divulgar a história e pontos turísticos do Município (fls. 2.375/2.381). Também foi apresentada a cópia dos panfletos a que se referem as Notas de Empenhos nºs 2290 e 2781 (fls. 2.385/2.389), os quais se destinaram à divulgação de eventos realizados em homenagem ao Dia do Trabalhador e ao Dia das Mães. Por fim foi juntada, às fls. 2413/2415, a cópia do calendário de 2002 (folhinhas), a que se refere a Nota de Empenho n. 149.

No seu reexame, a Unidade Técnica apontou a necessidade de se obter maiores informações sobre as matérias veiculadas, fato que estaria prejudicado em razão do transcurso do tempo.

Em relação à publicidade em que foi considerada caracterizada a ocorrência de promoção pessoal, a defesa salientou que as alegações deste Tribunal foram genéricas e que o simples fato de, eventualmente, constar nomes ou fotos de autoridades municipais em publicações não é suficiente para caracterizar a promoção pessoal do agente público.

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”⁴.

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 arestos: Acórdãos nºs 370/97, 15/02 e 101/01 da Primeira Câmara e Acórdão n. 02/00 da Segunda Câmara.

Além disso, este Tribunal, nos termos da Súmula n. 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 apresentadas pelo responsável em sede de defesa se prestam exclusivamente a divulgar eventos realizados na cidade, bem como promover pontos turísticos do município, não sendo nelas incluídos elementos com vistas a enaltecer méritos e virtudes de nenhum agente político.

No que tange à publicação juntada à fl. 859 (Jornal Vespasiano em Ação), apontada pela equipe de inspeção como publicidade que caracterizou promoção pessoal, verifica-se que essa buscou tão somente informar sobre as ações e políticas públicas adotadas pela gestão, prestando contas da aplicação dos recursos públicos, de modo que não há que se falar, quanto a esse ponto, em promoção pessoal de autoridade e, conseqüentemente, em dano ao erário.

Restam afastados, portanto, os apontamentos de irregularidade relativos às despesas com publicidade institucional.

4. Remuneração a maior de Agentes Políticos (fls. 92/93 e 97/99)

A equipe de inspeção apurou que, no exercício de 2000, houve o recebimento a maior, pelo prefeito de Vespasiano, da quantia de R\$125.418,48 (cento e vinte e cinco mil quatrocentos e dezoito reais e quarenta e oito centavos) e, pelo vice-prefeito, do valor de R\$35.854,84 (trinta e cinco mil oitocentos e cinquenta e quatro reais e oitenta e quatro centavos). A equipe salientou que considerou, para realização do cálculo, os valores apresentados na coluna Valor Básico de Cálculo Corrigidos – VBCC e na Resolução n. 254/92, haja vista que a Resolução n. 357/96 foi votada fora do prazo estabelecido no art. 8º, inciso VII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vespasiano.

Já no exercício de 2001, com base na disposição da Lei Municipal n. 1.893/00, a equipe de inspeção apurou que houve recebimento a maior de R\$26.962,26 (vinte e seis mil novecentos e sessenta e dois reais e vinte e seis centavos) pelo prefeito.

Em sede de defesa, o prefeito e o vice-prefeito à época esclareceram que os cálculos para aferir a regularidade da remuneração dos agentes políticos deveriam observar o disposto na Resolução n. 357/96 e Lei Municipal n. 1.893/00. Salientaram que a nova redação dada ao inciso V do art. 29 do Regimento Interno da Câmara Municipal equiparou a situação política dos municípios a dos agentes políticos estaduais e federais e que, antes disso, a referida norma destoava dos modelos federais e estaduais, fato que atrairia sua inconstitucionalidade. Destacaram que no

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Ed. Malheiros. 2004. p. 372 373.

âmbito estadual e federal a fixação da remuneração dos agentes do Executivo pode ser feita a qualquer momento, inclusive durante o curso da legislatura.

No reexame, a Unidade Técnica promoveu nova análise e apresentou novos cálculos, momento em que não foi constatado o recebimento a maior de remuneração pelos agentes mencionados.

Nesse cenário, tendo em vista que o último cálculo realizado nos autos, que considerou os parâmetros mais atuais adotados pelo Tribunal para aferir a remuneração devida aos agentes políticos, não apontou o recebimento de remuneração a maior pelo prefeito e pelo vice-prefeito, retificando a irregularidade inicialmente apontada, não há que se cogitar da determinação de ressarcimento de quaisquer valores ao erário em decorrência desse apontamento.

5. Doação de terreno para construção de igreja (fl. 296)

A equipe de inspeção apontou que o Município realizou a doação de um terreno para a Paróquia Nossa Senhora de Lourdes, destinado à construção de uma igreja, nos termos da Lei n. 1.941/01 (fl. 296).

A Unidade Técnica juntou aos autos cópia da Consulta n. 102.902-9, de 1993, formulada pela prefeitura de Montes Claros, em que este Tribunal entendeu como irregular a realização de doação de terreno a igrejas para a construção de seus templos (fls. 297/298).

A defesa alegou que a doação do terreno se deu de acordo com o previsto na Lei Municipal n. 1.941/01 e que essa teve origem em convênio de mútua cooperação, pactuado entre o Município e a donatária, para o desenvolvimento de ações e serviços nas áreas da educação, cultura e assistência social, prioritariamente junto a classes de baixa renda, sendo tais ações e serviços realizados no imóvel doado.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica entendeu pela ocorrência da irregularidade, tendo em vista que a doação de imóvel se configura como uma forma de subvenção, vedada pelo art. 19 da Constituição Federal, mas que inexistem nos autos elementos para quantificação do efetivo prejuízo aos cofres públicos, razão pela qual restou prejudicada a caracterização do dano ao erário.

Sobre o custeio de atividades desenvolvidas por entidades religiosas, o Tribunal decidiu, nos autos da Consulta n. 923.948, na sessão do Tribunal Pleno de 11/06/14, que é permitido ao Poder Público conceder subvenções sociais a entidades religiosas desde que observados alguns condicionantes, *in verbis*:

Cumprido salientar que este Tribunal entende que é possível a destinação de subvenções sociais para entidades religiosas que prestem serviços de natureza assistencialista e filantrópica, desde que não tenham finalidade lucrativa e que as verbas sejam destinadas à consecução destes serviços, vedada a destinação a atividades religiosas em sentido estrito, sob pena de infringência ao inciso I do art. 19 da Constituição da República e aos princípios da impessoalidade e da moralidade, que permite a imputação aos agentes públicos de ato de improbidade administrativa (art. 11, caput e inciso I, da Lei n. 8.429/92).

Com efeito, para percepção de subvenções, as organizações religiosas devem estar voltadas para a beneficência e a assistência social, além de não possuir fins econômicos.

No presente caso, a equipe de inspeção não trouxe elementos que permitissem aferir se a entidade beneficiária da doação possui finalidade lucrativa e, tampouco, qual a natureza dos serviços por ela prestados, se exclusivamente religiosos ou não. Ao contrário, informou o defendente que o objetivo da transferência de propriedade do imóvel era o desenvolvimento de

ações e serviços nas áreas da educação, cultura e assistência social, prioritariamente junto a classes de baixa renda.

Ademais, inexistem nos autos elementos para verificar o valor do terreno objeto de doação, o que inviabilizaria a determinação de restituição de qualquer quantia, haja vista a ausência de quantificação de qualquer dano.

6. Aluguel de imóvel para residência do comandante da Polícia Militar e de imóvel para funcionamento de posto dos correios (fls. 51/52, 54/56 e 58/60)

A equipe de inspeção apontou que foram realizadas despesas com aluguel de residência para moradia do Comandante da Polícia Militar nos exercícios de 2000, 2001 e 2002, no valor de R\$16.800,00 (dezesseis mil e oitocentos reais). Ademais, verificou a realização de despesas com aluguel de imóveis para funcionamento de posto dos correios na Vila Esportiva e em Morro Alto, nos mesmos exercícios, na quantia de R\$17.000,00 (dezesete mil reais).

No que tange às despesas com aluguel de residência para moradia do comandante da Polícia Militar, a defesa salientou que essa foi realizada em razão de convênio firmado com a Polícia Militar (fl. 2.296/2.2308), formalizado com fulcro no art. 115-XIV da Lei Orgânica e conforme dotação orçamentária n. 12.01.06.30.174.2172.3132 – Ficha 373.

Em relação às despesas com aluguel de imóvel para funcionamento de posto dos correios, salientou que essa foi realizada em decorrência do convênio firmado entre o Município e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafo - EBCT, consubstanciado na Lei Orçamentária sob a rubrica n. 12.01.05.21.127.2168 – 3.1.3.2 – Ficha 357.

A Unidade Técnica, em seu reexame, entendeu pela restituição dos valores despendidos para o aluguel de imóvel para residência de comandante da Polícia Militar, haja vista que não restou comprovada nos autos a existência de lei autorizativa para tanto. Quanto aos valores despendidos com aluguel de imóvel para funcionamento do posto dos correios, entendeu que a despesa é lícita.

O Ministério Público de Contas entendeu pela irregularidade de ambas as despesas, opinando pela restituição dos valores despendidos.

Sobre esse tema, o Tribunal firmou o entendimento de que é lícito o custeio de despesas em benefício de órgãos estaduais ou federais pelo município, desde que ajustado mediante convênio e que não constitua benefício oferecido diretamente a agente público de outro ente federativo. Nesse sentido manifestou-se o Tribunal Pleno, em 09/11/05, nos autos da Consulta n. 702.073, 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.

Nesse cenário, diante do convênio celebrado entre o município e a EBCT, entendo que o custeio das despesas em análise ocorreu em conformidade com o entendimento dessa Casa. Ademais, verifica-se que o dispêndio realizado teve como objetivo atender ao interesse público, sendo concedido ao órgão e não como benefício indireto a servidor público.

Nesse contexto, não há que se falar em ressarcimento de valores ao erário.

Em contrapartida, segundo entendimento consignado na consulta acima mencionada, o pagamento de aluguel de casa residencial para delegado de polícia, comandante de destacamento e de outros membros da Polícia Militar configura forma indireta de remuneração de servidores do Estado pelo município, não caracterizando, portanto, serviço ou obra de interesse para o desenvolvimento local a justificar a celebração de convênio, de modo que o custeio habitual dessas comodidades desatenderia ao princípio constitucional da moralidade administrativa.

Atualmente, portanto, o Tribunal tem se posicionado pela irregularidade do pagamento de aluguel de casa residencial para agentes públicos estaduais, sejam eles juízes de direito, promotores de justiça, delegados de polícia, policiais civis e militares, dentre outros⁵.

Cumpram-se, ainda, a existência das Leis Estaduais n^{os} 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 da Polícia Militar, por exemplo.

Por fim, tem-se que a conduta irregular praticada pelo ex-prefeito de Vespasiano configura, ainda, ato de improbidade administrativa, tipificado no inciso I do art. 10 da Lei n. 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:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

Restou igualmente caracterizado o dolo do responsável em praticar a conduta típica descrita nos presentes autos. Nesse ponto, vale 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 despreciando perquirir acerca de finalidades específicas”⁶.

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 penal⁷, sendo irrelevante a presença de finalidade especial de agir ou elemento subjetivo especial.

Destaca-se que o Senhor Carlos Moura Murta figurou como ordenador de despesas quando da realização de gastos com aluguel de moradia para o comandante da Polícia Militar, sendo certo

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal – Parte Geral*. V. 01. 22ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 356 e 365.

que praticou conscientemente a conduta ensejadora do dano e prevista no art. 10, I, da Lei n. 8.492/92.

Nesse cenário, determino que o prefeito e ordenador de despesas à época promova o ressarcimento do valor histórico de R\$16.800,00 (dezesesseis mil e oitocentos reais) referente às despesas com aluguel de imóvel residencial destinado ao comandante da Polícia Militar de Minas Gerais nos exercícios de 2000, 2001 e 2002.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, julgo irregulares as despesas realizadas com aluguel de imóvel para residência do comandante da Polícia Militar, de responsabilidade do Senhor Carlos Moura Murta, prefeito de Vespasiano nos exercícios de 2000, 2001 e 2002, razão pela qual determino ao referido gestor que promova o ressarcimento do valor histórico de R\$16.800,00 (dezesesseis mil e oitocentos reais) aos cofres municipais, a ser devidamente atualizado, em conformidade com a Resolução n. 13/13 do Tribunal.

Intimem-se os responsáveis 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 GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, no caso dos autos, entendo que o objetivo do gasto realizado foi, em última análise, o bem-estar da coletividade. É que o gestor buscou manter na cidade o Comandante da Polícia Militar e, com isso, garantir maior segurança aos cidadãos, o que confere aos gastos finalidade pública, até prova em contrário e abstraída a questão sobre quem, de fato, deveria custeá-los – o Estado de Minas Gerais ou o próprio policial. Dessa forma, diferentemente do relator, entendo não ter ocorrido dano material ao erário de Vespasiano que pudesse ensejar a responsabilização do ordenador de despesas e, conseqüentemente, determinação para que ele devolva os valores despendidos aos cofres municipais.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Peço vênua ao eminente Relator para acompanhar o voto divergente e afastar a imputação de débito ao gestor, conforme entendimento que aderi no julgamento do Processo Administrativo n. 628187 desta Segunda Câmara.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ, VENCIDO O CONSELHEIRO RELATOR CLÁUDIO COUTO TERRÃO. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)
