

Processo: 896492
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Antônio Clarete de Carvalho
Procedência: Município de Prudente de Morais
Responsável: Haroldo Cunha Abreu
Apenso: Representação n. 944791
Interessados: Câmara Municipal de Prudente de Morais, Almir Machado
MPTC: Marcílio Barenco Corrêa de Mello
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

SEGUNDA CÂMARA – 23/7/2020

REPRESENTAÇÃO. PRELIMINAR PROCESSUAL DE NULIDADE DA CITAÇÃO. AFASTADA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIDA. MÉRITO. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS HÁBEIS À COMPROVAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS. DANO AO ERÁRIO. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO.

1. A citação postal prevista no Regimento Interno do Tribunal não pressupõe que a entrega se dará em mão própria, não havendo qualquer vício no recebimento da correspondência por terceiros.
2. Transcorrido prazo superior a 5 (cinco) anos desde a data do despacho que recebeu a representação, impõe-se o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos dos arts. 110-F, I, c/c 110-E e 110-C, V, da Lei Orgânica deste Tribunal.
3. É devido o ressarcimento ao erário dos recursos municipais utilizados para o pagamento de serviços cuja prestação não fora efetivamente comprovada.

ACÓRDÃO

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

- I) deixar de acolher a preliminar de nulidade absoluta do feito suscitada pelo órgão ministerial e considerar válida a citação realizada;
- II) reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal em relação às irregularidades passíveis de multa, com fulcro no disposto nos arts. 110-F, I, c/c 110-E e 110-C, V, da Lei Orgânica deste Tribunal;
- III) julgar parcialmente procedente a representação, no mérito, e determinar que o Senhor Haroldo Cunha Abreu, ex-prefeito municipal de Prudente de Morais e ordenador de despesas nos exercícios de 2011 e 2012, promova o ressarcimento ao erário do valor histórico de R\$1.819.975,61 (um milhão oitocentos e dezenove mil novecentos e setenta e cinco reais e sessenta e um centavos), a ser devidamente atualizado consoante disposto na Resolução n. 13/13, em razão da ausência de documentos hábeis à comprovação das

despesas públicas realizadas com a locação de máquinas e caminhões para execução de serviços de patrolamento, regularização de estradas vicinais, limpeza das vias públicas com coleta de lixo, terraplanagem, compactação de estradas e ruas, operação tapaburacos e limpeza de fossas residenciais, em desacordo com a Súmula n. 93 deste Tribunal;

- IV) determinar a intimação das partes acerca do teor desta decisão, inclusive pela via postal com aviso de recebimento;
- V) determinar o arquivamento dos autos, após o trânsito em julgado e a promoção das medidas cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

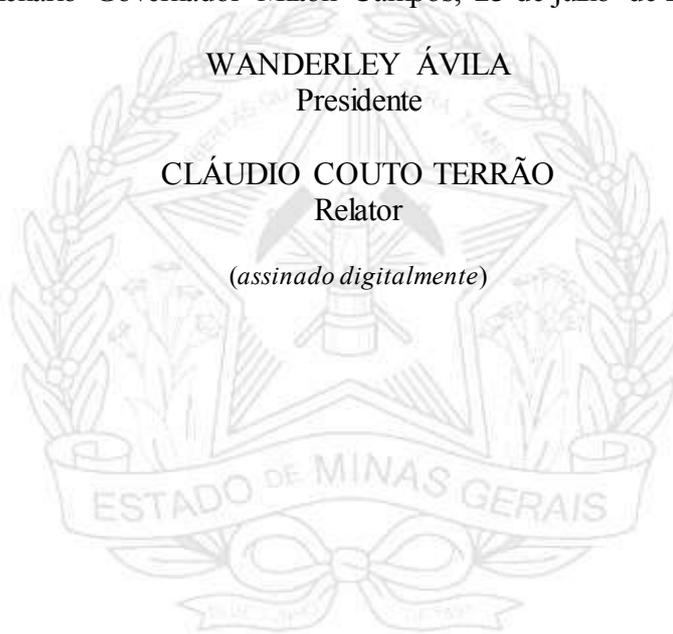
Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 23 de julho de 2020.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)



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

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo Senhor Antônio Clarete de Carvalho, controlador interno do Município de Prudente de Morais, noticiando indícios de irregularidades em despesas realizadas pelo chefe do Poder Executivo no exercício de 2011 (fls. 01/424).

A documentação foi recebida como representação (fl. 429) e distribuída em 31/07/13 (fl. 431).

À fl. 435, o então relator determinou a juntada da documentação encaminhada pelos vereadores da Câmara Municipal de Prudente de Morais, protocolizada sob o nº 159794-5 (fls. 444/701), por tratar da mesma matéria analisada neste processo.

Encaminhados os autos à Unidade Técnica, esta, às fls. 703/716, opinou pela citação do Senhor Haroldo Cunha Abreu, prefeito à época dos fatos, para apresentar defesa acerca das irregularidades apontadas.

O Ministério Público de Contas, em sua manifestação preliminar de fls. 719/729, opinou pela citação do responsável, bem como pela intimação do então prefeito municipal de Prudente de Morais, Senhor José Roberto Filho, para que encaminhasse a documentação indicada na alínea “b” da conclusão de seu parecer.

À fl. 730, o conselheiro relator à época determinou apenas a intimação do Senhor José Roberto Filho, que apresentou a documentação de fls. 735/1129.

Posteriormente, no despacho de fl. 1131, o relator determinou a juntada dos expedientes de fls. 1132/1139, bem como do Of. 010/13CI de fls. 1142/1791 (Protocolo nº 00240511/2013), encaminhados pelo representante, Senhor Antônio Clarete de Carvalho, por meio do qual noticiou irregularidades em despesas também realizadas pelo Senhor Haroldo Cunha Abreu, porém, no exercício de 2012.

O então prefeito de Prudente de Morais, Senhor José Roberto Filho, por meio do Ofício Gab. nº 059/14 (fls. 1795/1797), questionou os critérios de análise desta Corte ao emitir, nos autos nº 886.670, parecer prévio pela aprovação das contas municipais de Prudente de Morais relativas ao exercício de 2012.

Tal ofício foi, então, submetido à apreciação do conselheiro relator do processo em que foi emitido o referido parecer, o qual se manifestou às fls. 1799/1804, esclarecendo que as “contas de governo”, analisadas nos processos de “Prestação de Contas Anual”, têm natureza eminentemente contábil e não se prestam a analisar atos de ordenamento de despesas, objeto de fiscalização em outro gênero processual.

Reencaminhados os autos ao Órgão Técnico, este opinou, às fls. 1806/1913, pela citação do Senhor Haroldo Cunha Abreu, prefeito à época dos fatos, para apresentar defesa acerca das irregularidades apuradas.

Conforme termo de fl. 1915, em 27/02/15, foi pensada a estes autos a Representação nº 944.791, a qual fora aviada pelos vereadores da Câmara Municipal de Prudente de Morais com o intuito de comunicar indícios de desvio de dinheiro público verificados nos arquivos de prestação de contas da contabilidade do município, referentes ao exercício de 2012, encaminhados pelo Poder Executivo.

Em razão do mencionado pensamento, no despacho de fl. 1916, os autos foram novamente remetidos ao Órgão Técnico para que, caso entendesse necessário, complementasse o relatório de fls. 1806/1913.

A Unidade Técnica, à fl. 1917, verificou que o processo em apenso, além de não trazer nenhuma contribuição probatória inovadora, versa sobre a mesma matéria já tratada nos presentes autos, configurando mera reiteração dos pedidos outrora realizados, motivo pelo qual não teve nada a acrescentar.

O *Parquet* de Contas manifestou-se às fls. 1919/1919v e, considerando a ausência de citação do responsável, pugnou novamente pela citação do Senhor Haroldo Cunha Abreu.

O processo foi redistribuído a minha relatoria em 18/02/19, nos termos do art. 115 do Regimento Interno (fl. 1920).

À fl. 1921, determinei, então, a citação do Senhor Haroldo Cunha Abreu, prefeito à época dos fatos, que, embora devidamente citado (fl. 1927), não se manifestou, conforme certificado à fl. 1928.

Após, o Ministério Público de Contas, às fls. 1929/1930, alegando que o endereço para o qual fora enviado o ofício de citação (fls. 1926/1927) é diferente do que está cadastrado no *site* da Receita Federal, pugnou por nova citação do responsável.

No entanto, às fls. 1931/1932, deixei de acolher a manifestação ministerial, posto que a tentativa de citação do Senhor Haroldo Cunha Abreu no endereço registrado no citado sítio eletrônico já havia sido realizada às fls. 1922/1923, bem como por ser regular a citação de fl. 1927.

Enviados os autos, mais uma vez, ao *Parquet* de Contas para ciência da decisão de fls. 1931/1932 e emissão de parecer conclusivo, tal órgão, às fls. 1933/1938v, opinou pela nulidade absoluta do processo por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido ou, caso ultrapassada a preliminar suscitada, pela prescrição da pretensão punitiva e determinação de ressarcimento aos cofres públicos municipais a título de dano ao erário.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar Processual

Conforme relatado, o *Parquet* de Contas, às fls. 1933/1938v, suscitou preliminar de nulidade absoluta do presente feito por ausência de citação, tendo em vista que o Aviso de Recebimento (AR) juntado à fl. 1927 fora assinado por terceiro, “não tendo sido resguardados os corolários constitucionais da ampla defesa e do contraditório ao se presumir que a cientificação de terceiro teria o condão de atestar a ciência do destinatário”.

Compulsando os autos, verifiquei que, de fato, o AR remetido para o endereço do Senhor Haroldo Cunha Abreu fora subscrito pelo Senhor Henrique Abreu.

Ocorre que, conforme já expandido no despacho de fls. 1931/1932, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, em seu art. 78, prevê que a citação e a intimação realizadas nos autos dos processos de controle que tramitam nesta Corte poderão ser feitas, dentre outras hipóteses, “por servidor designado, pessoalmente” ou por “via postal ou telegráfica”, observando o disposto no Regimento Interno.

Observa-se que a Lei Orgânica prevê hipótese de citação postal e, alternativamente, citação pessoal, sendo que esta última se dá por intermédio de oficial instrutivo.

Disso se depreende que a citação postal não pressupõe que a entrega se dará em mão própria, não havendo qualquer vício no recebimento da correspondência por terceiro.

Aliás, esse tipo de citação caracterizaria o serviço postal de “Aviso de Recebimento de Mão Própria”, modalidade que foi abolida do Regimento Interno do Tribunal por inviabilizar a logística de citação dos agentes públicos por via postal.

Destaco, por oportuno, a corrente predominante no Superior Tribunal de Justiça (STJ) que aplica a “teoria da aparência” (configuração de uma situação de fato, que se apresenta como uma situação de direito e que não contraria os fatos normais do cotidiano) para aceitar como válida a citação quando recebida por outra pessoa que não o citado:

PROCESSUAL. EXECUÇÃO. NULIDADE DA CITAÇÃO VIA POSTAL. INOCORRÊNCIA. PENHORA DE BOX DE GARAGEM. POSSIBILIDADE. 1. É válida a citação pela via postal, com aviso de recebimento **entregue no endereço correto do executado, mesmo que recebida por terceiros.**¹ (grifou-se)

Ademais, o AR de fl. 1927 conta com o carimbo e a assinatura do funcionário dos Correios, atestando que a entrega foi realizada no endereço do responsável. Vale citar o entendimento do STJ, que assim se manifestou em situação semelhante:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. PRESCRIÇÃO. CITAÇÃO POSTAL. ENTREGA NO ENDEREÇO DO CONTRIBUINTE. VALIDADE. 1. (...) 2. O entendimento desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que, na execução fiscal, a citação é realizada pelo correio, com aviso de recepção (AR), sendo dispensada a pessoalidade da citação, inclusive, a assinatura do aviso de recebimento pelo próprio executado, **bastando que reste inequívoca a entrega no seu endereço.**² (grifou-se)

No presente caso, portanto, não restam dúvidas de que o ofício citatório foi entregue no endereço residencial do responsável, bem como que o Senhor Henrique Abreu recebeu e assinou o AR no momento da citação, o que, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal, demonstra que a citação é regular.

Deixo de acolher, assim, a questão preliminar levantada na manifestação ministerial e considero válida a citação realizada.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Nessa parte, acompanho o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também acompanha.

APROVADA.

¹ STJ: AgRg no AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1.395.432 - RS (2011/0013693-0), Ministro Castro Meira.

² STJ: RECURSO ESPECIAL nº 1.168.621 – RS (2008/0275100-1), Relator Ministro Mauro Campbel Marques.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Prejudicial de Mérito

Conforme já mencionado, a presente representação noticiou indícios de irregularidades em despesas realizadas pelo chefe do Poder Executivo do Município de Prudente de Moraes nos exercícios de 2011 e 2012.

Nos termos dos arts. 85, II e 86 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 120, de 15/12/11, foi introduzido à Lei Orgânica deste Tribunal o art. 110-E, que estabeleceu prazo prescricional de 5 (cinco) anos, contados a partir da ocorrência do fato:

Art. 110-E. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

A seu turno, o artigo 110-F, I, da Lei Orgânica desta Corte estabelece que a contagem desse prazo voltará a correr por inteiro quando da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, dentre as previstas no art. 110-C:

Art. 110-F – A contagem do prazo a que se refere o art. 110-E voltará a correr, por inteiro:

I – quando da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, dentre aquelas previstas nos incisos I a VI do art. 110-C;

II – quando da primeira decisão de mérito recorrível.

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.

Destarte, uma vez transcorrido prazo superior a 5 (cinco) anos desde a data do despacho que recebeu a representação em 29/07/13 (fl. 429), não restam dúvidas de que o presente caso se amolda à hipótese de prescrição descrita nos arts. 110-F, I, c/c 110-E e 110-C, V, da Lei Orgânica, razão pela qual reconheço a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte em relação a eventuais irregularidades passíveis de aplicação de multa.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo.

APROVADA.

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 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 erário³.

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 ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilegalidades tipificadas como de improbidade administrativa e como ilícitos penais”⁴.

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 penais⁵. 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 prescritibilidade das pretensões patrimoniais é a regra, somente devendo ceder em face de valores superiores, de estatura constitucional. Daí a necessidade de,

³ 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.

⁴ AI 481650 AgR-ED-ED – Agravo Interno. Segunda Turma: Min. Rel. Ricardo Lewandowski, Julgamento: 21/08/2017, Publicação: 31/08/2017.

⁵ 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.

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, algumas das alegações feitas pelo representante no Of. nº 010/13CI (fls. 1142/1166), como, por exemplo, a de fraudes em pagamentos efetuados pela Prefeitura Municipal de Prudente de Moraes em favor de Abel Alves Teixeira, foram alcançadas pela prescrição nos termos do item anterior. Isso porque, embora tais apontamentos apresentem indícios de graves irregularidades que poderiam, porventura, ensejar a ocorrência de prejuízo aos cofres públicos, estes não foram objeto de análise pela Unidade Técnica, nem pelo Ministério Público de Contas, não havendo, nestes autos, elementos suficientes para que se possa apurar a existência ou quantificação de possível dano material ao erário municipal em decorrência dos fatos apontados.

Por outro lado, a possibilidade de desvio de dinheiro público em virtude de pagamentos efetuados pela prefeitura à Associação dos Municípios da Microrregião do Alto Rio das Velhas (AMAV) será analisada a seguir, ocasião em que também se examinará a caracterização dos pressupostos da imprescritibilidade, segundo o entendimento mais recente do STF.

O controlador interno do Município de Prudente de Moraes, Senhor Antônio Clarete de Carvalho, denunciou, conforme Of. nºs 005/13CI (fls. 01/05) e 010/13CI (fls. 1142/1166), indícios de procedimentos irregulares, nos exercícios de 2011 e 2012, relativos à transferência de recursos municipais em favor da AMAV, em decorrência de convênios firmados. Asseverou que, conforme relações de pagamentos e recibos apresentadas, respectivamente, pela prefeitura e pela referida associação, apesar de os valores terem saído dos cofres públicos, não entraram no caixa da entidade, sendo que o Senhor Haroldo Cunha Abreu era, à época, tanto prefeito de Prudente de Moraes quanto presidente da AMAV.

Do mesmo modo, como se vê à fl. 444 destes autos e às fls. 01/02 da Representação nº 944.791 em apenso, os vereadores da Câmara Municipal de Prudente de Moraes comunicaram a esta Corte a suspeita de desvio de dinheiro público após análise dos arquivos referentes às prestações de contas do Poder Executivo dos exercícios de 2011 e 2012.

A Unidade Técnica, em suas manifestações de fls. 703/716 e 1806/1913, concluiu pela irregularidade de diversos pagamentos realizados à AMAV (tabela abaixo), visto que a Prefeitura Municipal de Prudente de Moraes utilizou documentos inábeis para comprovação de gastos referentes à locação de máquinas e caminhões para execução de serviços de patrolamento, regularização de estradas vicinais, limpeza das vias públicas com coleta de lixo, terraplanagem, compactação de estradas e ruas, operação tapa-buracos e limpeza de fossas residenciais:

	Exercício	NE nº	Fls.	Valor (R\$)
1	2011	269/2011-001	618/623	50.000,00
2	2011	2194/2011-001	524/529	35.000,00
3	2011	2194/2011-002	600/605	35.000,00
4	2011	2194/2011-003	532/533	35.000,00
5	2011	2194/2011-004	606/611	35.000,00
6	2011	2255/2011-001	673/674	24.000,00
7	2011	2255/2011-002	675/681	24.000,00

8	2011	3030/2011-001	509/510	251.300,00
9	2011	3674/2011-001	497/502	65.000,00
10	2011	3674/2011-002	470/475	65.000,00
11	2011	3699/2011-001	486/490	267.500,00
12	2011	3699/2011-002	491/496	267.500,00
13	2011	3760/2011-001	666/671	36.000,00
14	2011	3760/2011-002	110/111	36.000,00
15	2012	397/2012-001	1663/1668	20.000,00
16	2012	398/2012-001	1669/1674	283.810,00
17	2012	399/2012-001	1675/1680	62.000,00
18	2012	400/2012-001	1681/1686	68.000,00
19	2012	441/2012-001	1687/1692	34.811,56
20	2012	441/2012-002	1693/1694	4.133,00
21	2012	441/2012-003	1695/1696	400,00
22	2012	441/2012-004	1697/1698	1.185,00
23	2012	441/2012-005	1699/1700	1.635,00
24	2012	441/2012-006	1701/1702	500,85
25	2012	441/2012-007	1703/1704	400,00
26	2012	441/2012-008	1705/1706	2.000,00
27	2012	441/2012-009	1707/1708	11.200,00
28	2012	441/2012-010	1709/1710	6.800,00
29	2012	441/2012-011	1711/1712	9.000,00
30	2012	441/2012-012	1713/1714	6.700,00
31	2012	441/2012-013	1715/1716	859,97
32	2012	441/2012-014	1717/1718	101,00
33	2012	441/2012-015	1719/1720	620,00
34	2012	441/2012-016	1721/1722	3.000,00
35	2012	441/2012-017	1723/1724	2.000,00
36	2012	441/2012-018	1725/1726	350,21
37	2012	441/2012-019	1727/1728	6.300,00
38	2012	441/2012-020	1729/1730	1.000,00
39	2012	441/2012-021	1731/1732	7.968,00
40	2012	441/2012-022	1733/1734	25.000,00
41	2012	441/2012-023	1735/1736	1.500,00
42	2012	441/2012-024	1737/1738	1.000,00
43	2012	441/2012-025	1739/1740	808,12
44	2012	441/2012-026	1741/1742	1.660,00
45	2012	441/2012-027	1743/1744	8.432,00
46	2012	441/2012-028	1747/1748	800,00
47	2012	441/2012-029	1749/1750	300,00
48	2012	441/2012-030	1751/1752	1.000,00
49	2012	441/2012-031	1753/1754	4.200,00
50	2012	441/2012-032	1755/1756	1.400,00
51	2012	441/2012-033	1757/1758	8.000,00
52	2012	441/2012-034	1759/1760	500,00
53	2012	441/2012-035	1761/1762	1.300,00
54	2012	441/2012-036	1763/1765	1.000,00

55	2012	441/2012-037	1766/1768	300,00
56	2012	441/2012-038	1769/1771	1.500,00
57	2012	441/2012-039	1772/1777	201,00
Total:				1.819.975,61⁶

Foram identificadas, pelo Órgão Técnico, inúmeras inconsistências nas notas de empenho relativas aos mencionados serviços, bem como nos recibos e termos de convênio que as acompanham, tais como:

- a) ausência das cópias dos cheques supostamente utilizados para pagamento dos serviços;
- b) nos empenhos, eram transcritos os dados da conta corrente de onde saíam os valores e, no espaço reservado para citação do número do cheque, era informado um número “fictício”, isto é, o número do próprio empenho (Ex.: fl. 110);
- c) empenhos sem a assinatura do contador (Ex.: fl. 470);
- d) termos de convênio não impressos em papel oficial da associação (Ex.: fl. 488/490);
- e) termos de convênio sem numeração que os identifique (Ex.: fl. 493/496);
- f) recibos em desconformidade com os utilizados pela associação (Ex.: fl. 11):
 - f.1) sem timbre (Ex.: fl. 498);
 - f.2) sem especificação das placas dos caminhões e/ou modelos das máquinas utilizadas (Ex.: fl. 510);
 - f.3) sem discriminação do número de horas trabalhadas, bem como do valor-hora de cada maquinário utilizado (Ex.: fl. 533);
- g) recibos assinados pelo próprio prefeito, uma vez que este também era, à época, o presidente da associação (Ex.: fl. 601).

A Unidade Técnica constatou, ainda, que, nas relações analíticas de pagamentos por credor, ordenadas por empenho, apresentadas pela prefeitura municipal (fls. 06/08 e 1657/1660), constam valores que foram pagos à associação, mas que, no entanto, não se encontram listados nas relações fornecidas pela AMAV (fls. 116/118 e 1661/1662) acerca das quantias que foram por ela recebidas.

Citado para apresentar justificativas a respeito da diferença apurada nos pagamentos realizados pela prefeitura à AMAV, o Senhor Haroldo Cunha Abreu, prefeito e ordenador de despesas à época, quedou-se inerte.

Assim, o Ministério Público de Contas, em seu parecer de fls. 1933/1938v, corroborou as alegações técnicas e concluiu pela existência de dano ao erário de responsabilidade do mencionado gestor.

Nos termos do art. 62 da Lei nº 4.320/64, “o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação”, a qual, segundo o art. 63, *caput*, da mesma lei, “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”.

⁶ R\$1.226.300,00 (exercício 2011) + R\$593.675,61 (exercício 2012) = R\$1.819.975,61

Ainda, o inciso III do § 2º do mesmo art. 63 determina que a liquidação da despesa terá por base “os comprovantes de entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”.

Portanto, 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.

Ocorre que, conforme entendimento esposado pelo órgão ministerial à fl. 1936v, o comprovante da prestação do serviço não deve limitar-se a declarar que o serviço foi prestado, mas referir-se à realidade deste, “segundo as especificações constantes do contrato, ajuste, acordo ou da própria lei que determinou a despesa”.

Nesse contexto, constata-se que, à exceção dos documentos acostados às fls. 09/13, 630/633, 642/645, 646/649, 658/661 e 1778/1783, os comprovantes de despesas que acompanham as notas de empenho relativas à locação de máquinas e caminhões junto à AMAV, da forma como foram emitidos, se mostram, de fato, insuficientes para comprovar a prestação dos serviços supostamente contratados.

Isso porque os recibos apresentados, em sua maioria, estão desacompanhados das cópias dos cheques a eles referentes, bem como de informações essenciais à comprovação da efetiva prestação dos serviços, tais como a identificação das placas dos veículos e/ou modelos de máquinas utilizadas, a quantidade de horas trabalhadas, o timbre da entidade emissora e o número do convênio a que se refere, obstaculizando, assim, a verificação da liquidação da despesa, bem como da destinação pública dos gastos realizados.

Observa-se, ainda, que o signatário dos mencionados recibos é o próprio Senhor Haroldo Cunha Abreu, prefeito e ordenador de despesas à época, haja vista que, naquela ocasião, ele era, também, o presidente da AMAV. Segundo análise técnica de fl. 1851, tal conduta torna tais documentos inábeis e suspeitos à demonstração de que os serviços foram realmente executados, senão vejamos:

O Senhor Haroldo Cunha Abreu, ex-prefeito do Município de Prudente de Moraes e ex-presidente da AMAV (Associação dos Municípios da Microrregião do Alto Rio das Velhas) utilizou-se de documentos por ele emitidos e assinados, como gestor da prefeitura e da AMAV, onde ele é o pagador e recebedor ao mesmo tempo, tornando esses documentos inábeis e suspeitos para comprovação dos gastos dos serviços públicos por ferir os princípios da moralidade e da legalidade previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Além disso, a comparação entre as relações de pagamentos apresentadas pela Prefeitura Municipal de Prudente de Moraes (fls. 06/08 e 1657/1660) com os documentos “razão por conta” encaminhados pela AMAV (fls. 116/118 e 1661/1662) demonstra justamente que os valores relacionados na tabela supra, cujos pagamentos foram considerados irregulares por ausência de comprovação legal, saíram dos cofres públicos, mas não entraram no caixa da associação.

Tal constatação reforça, assim, os indícios de fraude nos gastos ora analisados, uma vez que existem, nos autos, recibos aparentemente emitidos pela AMAV equivalentes a quantias muito superiores ao que a esta declara ter recebido nos exercícios de 2011 e 2012 e assinados pela mesma pessoa responsável por realizar o repasse.

Portanto, à vista do exposto e a teor do que dispõe a Súmula TCEMG nº 93⁷, considero irregulares as despesas relacionadas na tabela constante deste voto, restando caracterizado, pois, dano ao erário, no montante histórico de R\$1.819.975,61 (um milhão oitocentos e dezenove mil novecentos e setenta e cinco reais e sessenta e um centavos).

Cumprе registrar que a conduta do ex-gestor municipal configura, ainda, ato de improbidade administrativa, tipificado pelos arts. 10, XI, e 11, *caput*, 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;

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

Com efeito, ao ordenar o pagamento de despesas cujos documentos comprobatórios encontravam-se inábeis, fica evidente que o Senhor Haroldo Cunha Abreu, prefeito municipal de Prudente de Moraes nos exercícios de 2011 e 2012, liberou verba pública sem a estrita observância do disposto no art. 62 c/c art. 63, §2º, III, ambos da Lei nº 4.320/64. Ademais, os elementos constantes dos autos denotam a aplicação irregular dos referidos recursos, uma vez que, segundo informações prestadas pela AMAV (fls. 116/118 e 1661/1662), apesar de terem saído dos cofres municipais, tais valores não foram recebidos pela entidade, não se tendo notícias acerca de sua destinação.

Outrossim, as irregularidades apuradas configuram ofensa não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da administração pública, já que o ex-prefeito deixou de comprovar, à sociedade, o efetivo emprego dos recursos colocados sob a sua responsabilidade, dando ensejo à presunção de dano ao erário, diante das evidências de não aplicação dos aludidos valores e o consequente desvio dos recursos municipais, especialmente diante da “confusão” gerada entre o patrimônio público e o particular pelo fato de o responsável ser, ao mesmo tempo, ordenador de despesas municipal e presidente da entidade que recebeu os recursos.

Restou igualmente caracterizado o dolo do responsável em praticar as condutas típicas. Aqui, mister esclarecer 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”⁸.

⁷ 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.

⁸ 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.

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 penal⁹, despidiêda a presença de finalidade especial de agir ou elemento subjetivo especial.

In casu, estando o prefeito municipal submetido às formalidades inafastáveis da Lei nº 4.320/64 para a ordenação de pagamento, constantes de norma que, na condição de gestor máximo do Poder Executivo Municipal, não poderia desconhecer, forçoso admitir que agiu conscientemente na liberação de verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes.

Além disso, citado a apresentar justificativas acerca dos fatos apontados nesta representação, o ex-gestor quedou-se inerte, enquanto, diante das circunstâncias do caso concreto e de todas as inconsistências apuradas, era exigível que exibisse os documentos necessários a comprovar a destinação dada ao dinheiro público ou justificasse a impossibilidade de fazê-lo.

Deste modo, verifica-se que a conduta do Senhor Haroldo Cunha Abreu configura ato de improbidade administrativa doloso, nos termos dos arts. 10, XI, e 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92, e, por isso, o dano dela decorrente é imprescritível, consoante entendimento constitucional expresso pelo STF.

III – CONCLUSÃO

Em razão do exposto, julgo parcialmente procedente a representação e determino que o Senhor Haroldo Cunha Abreu, ex-prefeito municipal de Prudente de Moraes e ordenador de despesas nos exercícios de 2011 e 2012, promova o ressarcimento ao erário do valor histórico de R\$1.819.975,61 (um milhão oitocentos e dezenove mil novecentos e setenta e cinco reais e sessenta e um centavos), a ser devidamente atualizado consoante disposto na Resolução nº 13/13, em razão da ausência de documentos hábeis à comprovação das despesas públicas realizadas com a locação de máquinas e caminhões para execução de serviços de patrolamento, regularização de estradas vicinais, limpeza das vias públicas com coleta de lixo, terraplanagem, compactação de estradas e ruas, operação tapa-buracos e limpeza de fossas residenciais, em desacordo com a Súmula nº 93 deste Tribunal.

Intimem-se as partes acerca do teor desta decisão, inclusive pela via postal com aviso de recebimento.

Após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Peço vista quanto ao mérito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

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

⁹ BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal – Parte Geral*. V. 01. 22ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 356 e 365.

RETORNO DE VISTA

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 23/7/2020**

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da representação oferecida pelo Sr. Antônio Clarete de Carvalho, Controlador Interno da Prefeitura Municipal de Prudente de Moraes, em razão de supostas irregularidades praticadas nos exercícios financeiros de 2011 e 2012, na gestão do Sr. Haroldo Cunha Abreu, então Prefeito Municipal.

Na Sessão de 20/2/2020, o Relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, submeteu o processo a julgamento do Colegiado da Segunda Câmara, que reconheceu, em preliminar processual, a ausência de nulidade de citação e, em prejudicial de mérito, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, nos termos constantes nas notas taquigráficas de fls. 1940 a 1945.

No mérito, o voto do Relator consignou conclusão nos seguintes termos:

Em razão do exposto, julgo parcialmente procedente a representação e determino que o Senhor Haroldo Cunha Abreu, ex-prefeito municipal de Prudente de Moraes e ordenador de despesas nos exercícios de 2011 e 2012, promova o ressarcimento ao erário do valor histórico de R\$1.819.975,61 (um milhão oitocentos e dezenove mil novecentos e setenta e cinco reais e sessenta e um centavos), a ser devidamente atualizado consoante disposto na Resolução nº 13/13, em razão da ausência de documentos hábeis à comprovação das despesas públicas realizadas com a locação de máquinas e caminhões para execução de serviços de patrolamento, regularização de estradas vicinais, limpeza das vias públicas com coleta de lixo, terraplanagem, compactação de estradas e ruas, operação tapa-buracos e limpeza de fossas residenciais, em desacordo com a Súmula nº 93 deste Tribunal.

Na sequência da votação, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Na qualidade de Relator da prestação de contas anual do prefeito do Município de Prudente de Moraes, referente ao exercício financeiro de 2011 (Processo nº 873.105), recebi o Ofício nº 005/13CI encaminhado pelo Sr. Antônio Clarete de Carvalho, Controlador Interno da Prefeitura Municipal de Prudente de Moraes, no qual foram noticiadas suspeitas de desvio de recursos públicos. Por meio do Expediente Interno nº 054/2013, encaminhei a documentação à então Presidente do Tribunal, Conselheira Adriene Andrade, que determinou a autuação dela como representação, originando o processo ora sob apreciação.

Na peça exordial, o representante, à fl. 4, noticiou que:

9) em função do levantamento destes dados e devido à cobrança de valores pela AMAV, foi solicitado que fosse encaminhado a relação de pagamentos efetuados pela Prefeitura Municipal e os convênios celebrados junto à Associação. Encaminho para conhecimento a resposta desta Associação, ou seja, no ano de 2011 foi pago a AMAV o valor de

R\$25.830,00 (vinte e cinco mil, oitocentos e trinta reais), ficando ainda um débito de R\$15.934,18 (quinze mil, novecentos e trinta e quatro reais e dezoito centavos). Com relação aos convênios foram realizados o 51/2011 AMAV/Patrolha no valor de R\$55,00 (cinquenta e cinco) reais a hora para a locação de patrol, datado de 14/02/2011; o convênio 74/2011/AMAV/Patrolha no valor de R\$55,00 (cinquenta e cinco) reais a hora para a locação de patrol, datado de 01/07/2011 e convênio 82/2011/AMAV/patrolha para locação de equipamentos rodoviários no valor de R\$30.000, 00 (trinta mil reais);

10) De acordo com as informações prestadas pela AMAV fica comprovado que os valores pagos pela AMAV não entraram no caixa e nem na contabilidade da Associação e que de acordo com os documentos apensos **suspeita-se** de que houve desvio de recurso do município no valor de R\$1.215.470,00 (um milhão, duzentos e quinze mil, quatrocentos e setenta reais), vistos que **existem notas de empenho, recibo de quitação, convênios** e o recurso não foi para a entidade lembrando que quem assinou estes recibos e os convênios foi o ex-prefeito que também era o Presidente da Associação. (Destaque meus)

Examinados os fatos representados, o Relator, quanto ao desvio de dinheiro, entendeu ter ocorrido aplicação irregular dos referidos recursos, uma vez que, segundo informações apresentadas pela AMAV (fls. 116/118 e 1661/1662), apesar de terem saído dos cofres municipais, tais valores não foram recebidos pela entidade, não se tendo notícias acerca de sua destinação.

Pois bem. Examinado o feito, entendo que, há nos autos, elementos indicativos de ter havido desvio de dinheiro público, até mesmo porque, embora citado, o Sr. Haroldo Cunha Abreu, a um só tempo gestor municipal e presidente da AMAV, à época das irregularidades apontadas, não se dignou a apresentar defesa, de modo a esclarecer os fatos e comprovar, por meio de documentos hábeis e idôneos, a legitimidade e legalidade dos atos que praticou na gestão dos recursos municipais utilizados para realização das despesas glosadas.

III – DECISÃO

Pelo exposto, acompanho o voto do Relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

É como voto, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Essa presidência também acompanha.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

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

* * * * *