Processo:	**1084483**
Natureza:	**RECURSO ORDINÁRIO**
Recorrente:	Sebastião Moreira Bastos
Jurisdicionada:	Prefeitura Municipal de Lajinha
Processo referente:	Representação n. **958190**; Embargos de Declaração n. **1076952 (**apenso)
Procuradores:	José Roberto de Mendonça Júnior, OAB/MG 72060; Arthur Elias de Moura Valle, OAB/MG 163733; Bruno Mendonça Castañon Condé, OAB/MG 163734; Pedro Mendonça Castañon Condé, OAB/MG 163922
MPTC:	Procuradora Sara Meinberg
RELATOR:	CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

TRIBUNAL PLENO – 23/11/2022

RECURSO ORDINÁRIO. PAGAMENTO DE EMPRÉSTIMO CONSIGNADO DE PESSOA SEM VÍNCULO LABORAL COM A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E DE SERVIDOR MUNICIPAL SEM O CORRESPONDENTE DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO. DANO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS NOVOS PARA ELIDIR A IRREGULARIDADE. PAGAMENTO A MAIOR DE VENCIMENTO A SERVIDOR. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DOLO OU ERRO GROSSEIRO DO GESTOR. REDUÇÃO DOS VALORES DO DANO A SER RESSARCIDO PELO EX-PREFEITO E DA MULTA PROPORCIONAL AO DANO A ELE APLICADA. PROVIMENTO PARCIAL.

1. Desacolhem-se as alegações recursais, porque é irregular o repasse a instituição financeira de valor relativo à quitação de empréstimo consignado de agente público, sem o correspondente desconto em folha de pagamento.
2. Acolhem-se os argumentos recursais de ausência de dolo ou de erro grosseiro cometido pelo gestor, relativamente à responsabilização por pagamento de vencimento em valor superior ao previsto em lei.

ACÓRDÃO

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

I) conhecer, preliminarmente, por unanimidade, do recurso ordinário interposto;

II) dar provimento parcial ao recurso ordinário, no mérito, por maioria, para desconstituir a obrigação de ressarcimento ao erário municipal imposta ao sr. Sebastião Moreira Bastos, ex-prefeito municipal de Lajinha, ora recorrente, relativamente ao dano causado aos cofres municipais em decorrência de vencimentos pagos indevidamente a servidores, no valor de R$469.181,17 (quatrocentos e sessenta e nove mil cento e oitenta e um reais e dezessete centavos), como também para reduzir o valor da multa proporcional ao dano a ele cominada de R$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para R$82.000,00 (oitenta e dois mil reais);

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3070743

III) manter a obrigação solidária de ressarcimento do valor do dano acima indicado e a multa proporcional a esse prejuízo aos cofres municipais imputadas aos outros dois responsáveis, sr. Marcelo Trindade Pereira, ex-secretário municipal de administração e pessoal, e sra. Vilma Maria de Moura, ex-diretora de recursos humanos, relativas aos vencimentos pagos indevidamente a servidores municipais, devendo também permanecer inalterados os demais capítulos da decisão prolatada pelo Colegiado da Segunda Câmara, na sessão de 23/5/2019, nos autos da Representação nº 958.190;

IV) determinar o cumprimento das disposições do art. 365 da Resolução nº 12, de 2008, e, ao final, depois de observados os procedimentos regimentais cabíveis, bem como as normas da Resolução nº 13, de 2013, o arquivamento dos autos.

Votaram o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro José Alves Viana. Vencido, no mérito, o Conselheiro Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 23 de novembro de 2022.

MAURI TORRES
Presidente

GILBERTO DINIZ
Relator

(*assinado digitalmente*)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3070743

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

TRIBUNAL PLENO – 23/11/2022

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se do recurso ordinário interposto pelo sr. Sebastião Moreira Bastos, prefeito do município de Lajinha, no período de 2011 a 2012, em face da decisão prolatada pelo Colegiado da Segunda Câmara, na sessão de 23/5/2019, nos autos da Representação nº 958.190, conforme súmula do acórdão disponibilizada no Diário Oficial de Contas – DOC de 18/6/2019, nestes termos:

> Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** julgar parcialmente procedente a representação e, com fundamento no art. 85, inciso II, da Lei Orgânica, aplicar multa ao Senhor Sebastião Moreira Bastos, prefeito municipal à época, no valor total de R$10.000,00 (dez mil reais), sendo: **a)** R$5.000,00 (cinco mil reais) pela caracterização de irresponsabilidade na gestão fiscal e desrespeito aos princípios do planejamento e do controle das contas públicas, em face da execução de despesas em montante muito superior à disponibilidade de pagamento, do não empenhamento e da ausência de pagamento de despesas com vencimentos, décimo terceiro e contribuições previdenciárias ao final do exercício, por insuficiência de saldo orçamentário, com severo comprometimento do equilíbrio fiscal do município; **b)** R$5.000,00 (cinco mil reais) em face da contratação de despesas novas nos dois últimos quadrimestres do mandato que não podiam ser cumpridas no exercício e para as quais não havia disponibilidade de caixa, com violação do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal; **II)** determinar, nos termos do art. 94 da Lei Orgânica, o ressarcimento aos cofres municipais do valor de R$1.046.853,08 (um milhão quarenta e seis mil oitocentos e cinquenta e três reais e oito centavos) pelos Senhores Sebastião Moreira Bastos e Marcelo Trindade Pereira e pela Senhora Vilma Maria de Moura, à época prefeito municipal, secretário de Administração e Pessoal e diretora de Recursos Humanos, solidariamente, a ser devidamente atualizado, em conformidade com a Resolução n. 13/13, constatado o prejuízo ao erário advindo do repasse a instituições financeiras dos valores relativos a empréstimos consignados contraídos por particulares, servidores e não servidores, sem o correspondente desconto nas folhas de pagamento e do pagamento de vencimentos em valores superiores aos apurados nas fichas financeiras, sem demonstração da razão do crédito dos beneficiários; **III)** aplicar multa individual aos Senhores Sebastião Moreira Bastos, Marcelo Trindade Pereira e Senhora Vilma Maria de Moura, com fulcro no art. 86 da Lei Orgânica, no valor de R$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para cada, que corresponde a aproximadamente 10% (dez por cento) do valor atualizado do dano; **IV)** determinar a intimação dos responsáveis acerca do teor desta decisão, nos termos do art. 166, §1º, II, do Regimento Interno; **V)** determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

O recorrente afirmou que acata a responsabilização decorrente do empenhamento de obrigações sem saldo orçamentário e à realização de despesas nos dois últimos quadrimestres, por entender consistente a fundamentação e proporcionais as penalidades cominadas. Entretanto, refutou a responsabilização pelos empréstimos consignados e pelos pagamentos a maior a servidores. Para o recorrente, devem ser responsabilizados somente os reais causadores dos prejuízos e/ou beneficiados com os atos, tendo em vista não existir, nos autos, qualquer prova de sua participação, tampouco ter ficado configurado dolo ou erro grosseiro por parte dele.

Ao final, requereu o provimento do recurso com o afastamento de toda e qualquer penalidade. Alternativamente, em atenção ao princípio da eventualidade, caso os julgadores assim não

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3070743

entendam, requereu que se dignem a restringir o ressarcimento e a multa apenas aos empréstimos consignados pagos (fls. 20 e 23).

Por fim, requereu o acolhimento da sugestão do *Parquet* de Contas para a instauração de tomada de contas especial, a fim de apurar e confirmar os fatos, individualizar as condutas, quantificar o dano e citar os responsáveis, todos eles identificados no acórdão recorrido (fls. 21 e 23).

A unidade técnica, no relatório constante na peça 3 do SGAP, considerando que as evidências apresentadas não justificam a reforma do acórdão recorrido, manifestou-se pelo não provimento do recurso ordinário.

O Ministério Público junto ao Tribunal, à peça 8 do SGAP, acorde com o relatório da unidade técnica, opinou pelo não provimento do recurso ordinário, porquanto não apresentado qualquer documento capaz de modificar a decisão recorrida.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

ADMISSIBILIDADE

Da análise dos pressupostos de admissibilidade, sobressai que o recurso foi aviado em face de decisão prolatada pelo Colegiado da Segunda Câmara, na sessão de 23/5/2019, e por parte diretamente alcançada pela decisão.

Em relação à tempestividade, é prudente esclarecer que, na sessão de 7/11/2019, o Colegiado da Segunda Câmara negou provimento aos Embargos de Declaração nº 1.076.952, opostos pelo ora recorrente, cuja súmula do acórdão foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas – DOC de 3/12/2019. Assim, o recurso ora em exame foi protocolizado dentro do trintídio estabelecido no art. 335 da Resolução nº 12, de 2008.

Assim sendo, em preliminar, voto pelo conhecimento do recurso ordinário.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Conheço.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Eu também acompanho o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3070743

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

FICA APROVADA A ADMISSIBILIDADE.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

MÉRITO

Nos autos do processo originário, o Colegiado da Segunda Câmara julgou parcialmente procedente a representação, tendo em vista o prejuízo causado ao erário pelos senhores Sebastião Moreira Bastos, prefeito municipal à época; Marcelo Trindade Pereira, secretário de administração e pessoal, e pela senhora Vilma Maria de Moura, diretora de recursos humanos, em face das seguintes irregularidades: **d.1)** repasse a instituições financeiras de valores atinentes a empréstimos consignados contraídos por pessoas sem vínculo laboral com a prefeitura municipal, no valor de R$66.043,91; **d.2)** repasse a instituições financeiras dos valores relativos a empréstimos consignados contraídos por servidores municipais, sem o correspondente desconto nas folhas de pagamentos no valor de R$511.627,70; e **d.3)** pagamento de vencimentos a servidores em valores superiores aos apurados nas fichas financeiras, sem motivação, no valor de R$469.181,17.

Em razão dessas irregularidades, foi determinada, aos responsáveis, solidariamente, o ressarcimento do dano ao erário, no valor de R$1.046.853,08 (um milhão quarenta e seis mil oitocentos e cinquenta e três reais e oito centavos), com aplicação de multa individual no importe de R$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

De início, ressalto que o recorrente não se insurgiu contra a multa de R$10.000,00 (dez mil reais) a ele cominada na decisão recorrida, sendo R$5.000,00 (cinco mil reais) para cada uma das seguintes irregularidades: **a)** - Da irresponsabilidade na gestão fiscal – empenhamento de obrigações sem saldo orçamentário, e **b)** - Da inscrição em restos a pagar em desacordo com o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal nos últimos dois quadrimestres.

Assim, passo ao exame das razões recursais atinentes às irregularidades descritas nas subalíneas **d.1, d.2 e d.3** supramencionadas da decisão recorrida.

Da não participação do recorrente nos ilícitos praticados

O recorrente alegou, à fl. 6, não ter contado com defesa técnica no curso da instrução processual, por ter confiança plena de sua retidão e inocência. E que somente agora, representado por seus advogados e com a juntada de documentos, poderá defender-se adequadamente e esclarecer as questões consideradas irregulares na decisão recorrida (fl. 2).

Nesse aspecto, cabe destacar que o ora recorrente apresentou defesa, oportunamente, a qual foi encartada às fls. 1709 a 1719 dos autos do processo principal, tendo comparecido pessoalmente ao Tribunal e obtido cópia de peças processuais, depois de ter sido citado, conforme comprovam os documentos de fls. 1521, 1527 e 1528.

Afirmou que meros erros de má-gestão, equivocados, ou mesmo irregulares, quando não denotam desonestidade do agente público demandam a demonstração de dolo ou de erro grosseiro (fl. 7). E mais, a prova dos autos seria insuficiente para justificar sua apenação pelos fatos apontados.

Com supedâneo no art. 21 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb), alegou ser desproporcional a imputação a ele atribuída de ressarcir toda a quantia desviada por atos que sequer tinha conhecimento. No seu entendimento, todos os beneficiários foram identificados na decisão recorrida (fl. 7 e 8).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3070743

Trouxe à baila o art. 28 da Lindb, segundo o qual o agente público somente responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou de erro grosseiro (fl. 8).

Ressaltou "o equívoco da r. decisão recorrida, já que se apega a um único documento e a uma única passagem do sr. Sebastião, interpretando-os de forma simplista e equivocada para concluir pela ciência do então prefeito, mesmo havendo outros agentes públicos cujos elementos permitem apontar sem dúvidas o dolo no cometimento dos ilícitos..." (fl. 8).

Afirmou que as provas dos autos indicariam que os "ilícitos foram planejados e executados exclusivamente por outros servidores (principalmente o Secretário Marcelo Trindade Pereira e a servidora Regina Geralda Oliveira Castro de Andrade, exaustivamente citados nos depoimentos que instruem esta Representação) ..." (fl. 8).

Salientou que o Ministério Público junto ao Tribunal, no parecer conclusivo apresentado no processo principal, teria opinado pela instauração de tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei Complementar nº 102, de 2008, para que os beneficiados com recursos públicos, bem como os agentes responsáveis pelas irregularidades praticadas, ressarcissem o valor atinente ao dano causado ao erário em face da prática demonstrada (fl. 9).

Alegou que os atos investigados dizem respeito aos exercícios financeiros de 2011 e 2012; no entanto, a notificação feita pelo controlador interno é datada de junho de 2010, fl. 1577 do processo principal. E, nesse particular, o recorrente discordou da avaliação do documento que seria o único a amparar a sua responsabilização, qual seja, a notificação que teria sido a ele encaminhada pelo titular do controle interno da Prefeitura de Lajinha. Afirmou que, por se tratar de documento datado de junho de 2010, não poderia servir como evidência de que detinha conhecimento dos fatos investigados, pois ocorreram em momento posterior, ou seja, ao longo de 2011 e 2012. Aliado a isso, afirmou não existir elemento que indique que esse documento tenha chegado a seu conhecimento (fls. 9 e 10).

Alegou que as comunicações a ele dirigidas eram entregues ao protocolo da prefeitura municipal e posteriormente ao chefe de gabinete ou ao assessor jurídico, e não ao prefeito municipal, conforme declaração da servidora, atendente de protocolo, sra. Alice Moraes da Cruz Cerqueira, conforme consta à fl. 13 e 14.

Além disso, o recorrente enfatizou evidências que, para ele, foram ignoradas pela instância julgadora, e que demonstraram a ausência de sua participação na prática das irregularidades verificadas.

Aduziu que sua responsabilização pela integralidade do dano seria desproporcional, pois a imputação de ressarcimento deveria recair sobre os beneficiários dos valores consignados não descontados e dos valores atinentes aos vencimentos pagos a maior, pelo que, portanto, deveria ser promovida tomada de contas especial, a fim individualizar as condutas de todos os agentes envolvidos, de modo a aumentar a chance de obtenção do ressarcimento integral do dano.

Afirmou que as irregularidades, conforme documentação constante dos autos, ocorriam no Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura, setor responsável para solicitação da carta de margem de consignação para obtenção de empréstimo. As autorizações eram dadas pelo sr. Marcelo Trindade Pereira e pela sra. Vilma Maria de Moura. Tais fatos podem ser comprovados nas declarações dadas por servidores perante a Câmara Municipal de Lajinha, por ocasião da CPI instalada para apuração dos fatos (fl. 16).

Segundo o recorrente, o sr. Marcelo Trindade Pereira, em depoimento, teria afirmado que "acredita que o ex-prefeito não tinha conhecimento de todos os empréstimos consignados realizados" (fl. 16). Também, a testemunha sra. Queliana Alves Santana, em seu depoimento,

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3070743

teria relacionado os eventos investigados à funcionária Regina Geralda de Oliveira, que ficava com os cartões das contas dos servidores e ao funcionário Marcelo Trindade (fl. 16).

Ao final, o recorrente afirmou que a CPI instaurada pela Câmara Municipal concluiu pela falta de provas ou quaisquer indícios que o incriminem (fls. 16 e 17).

No relatório da unidade técnica, à peça nº 3 do SGAP, foi destacado que "... o recorrente não contesta a ocorrência em si dos fatos apurados. O recurso interposto atém-se à demonstração do suposto desconhecimento do recorrente em relação às irregularidades apontadas, no intuito de descaracterizar o dolo ou o erro grosseiro necessário à responsabilização dos agentes públicos, nos termos preconizados pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB. O objetivo seria, assim, obter a reforma do acórdão da Segunda Câmara, a fim de afastar a responsabilidade do recorrente pelo ressarcimento do dano e, por conseguinte, pelo pagamento das multas cominadas".

Depois de analisar a documentação encartada aos autos, a unidade técnica, no referido relatório, ao opinar pelo não provimento do recurso, às fls. 126 a 131 da peça 3, destacou:

> No caso específico dos autos, o descumprimento desse dever de cuidado na execução das despesas impugnadas, inerente, por força de lei, à própria função exercida pelo recorrente, ficou reiteradamente caracterizado: i) pela omissão do ex-Prefeito em adotar, na qualidade Chefe máximo da Administração, quaisquer medidas corretivas e/ou ressarcitórias em relação às deduções dos valores dos empréstimos consignados, e, de modo geral, quanto à lisura dos gastos públicos do Município de Lajinha, a despeito dos alertas emitidos pelo Controle Interno (fls. 1555/1649 do processo piloto); ii) pela omissão do ex-Prefeito em fiscalizar, na qualidade de subscritor dos ajustes, o fiel cumprimento dos termos de convênio firmados com as instituições bancárias provedoras dos empréstimos consignados (fls. 1315/1387 do processo piloto); e iii) pela omissão do ex-Prefeito, na qualidade de ordenador de despesas, em fiscalizar a retidão dos descontos relativos aos empréstimos consignados e a regularidade dos demais gastos com a folha de pagamento do Município de Lajinha, o que o levou, inclusive, a autorizar pagamentos relacionados a pessoas que sequer eram servidoras públicas (fls. 291/972 do processo piloto).
>
> Sobretudo, a responsabilidade do recorrente advém do fato de ter ele próprio se beneficiado em virtude das irregularidades apuradas, conforme indicado na conclusão do apontamento relativo ao desconto das parcelas dos empréstimos consignados (fls. 1745/1747 do processo piloto), sem que tenha comprovado, em contrapartida, a adoção de medidas corretivas para regularização das inconsistências apontadas, o que, se não constitui evidência de dolo, ao menos se presta a demonstrar, de maneira clarividente, a grave negligência na gestão das despesas públicas do Município de Lajinha.

No caso sob exame, cabe lembrar que os atos ordenados pelo recorrente não observaram a legislação de regência, violando o princípio da legalidade, porquanto foram realizados pagamentos com recursos públicos, de empréstimos consignados sem o correspondente desconto na folha de pagamento de servidores, bem como de terceiros sem vínculo com a Prefeitura. Além disso, foram realizados pagamentos a maior de vencimentos a servidores.

Diferentemente do que foi alegado na petição recursal, a imputação de responsabilidade ao gestor, ora recorrente, é possível, em razão da grave infração à norma legal e, sobretudo, porque o administrador público ao não observar a lei permitiu a ocorrência de prejuízo ao erário, não se tratando, pois, de mera presunção.

Não é demasia lembrar segundo a definição de Regis Fernandes de Oliveira que a despesa é a "aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo". (*Curso de direito financeiro*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 291.)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3070743

Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior, por sua vez, definem despesa pública como "a aplicação de recursos autorizada por lei mediante a qual qualquer organização, independentemente da sua natureza jurídica, procura alcançar os seus objetivos e, consequentemente, cumprir sua missão". (*A lei 4.320 comentada*. 32ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2008, p. 135.)

E regulamentando a matéria atinente à execução da despesa pública, a Lei nº 4.320, de 17/3/1964, em seu art. 58, estabeleceu:

> Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Assim, as despesas públicas devem ser realizadas de acordo com a classificação orçamentária própria, mediante os instrumentos de controle, tal como o empenho respectivo.

Nesse diapasão, o processamento da despesa pública dá-se por meio de três estágios: o empenho, a liquidação e o pagamento, desde que tenha sido autorizada por lei. A esses estágios, em determinados casos, pode ser acrescido um que antecede os três mencionados que é o da licitação. E não se pode olvidar que o pagamento da despesa pública depende de autorização legal e da comprovação de sua realização, mediante regular liquidação.

A questão da responsabilização do prefeito em processo de contas, quando ele atua na qualidade de ordenador de despesas, ficou cristalizada, pelo Pleno deste Tribunal de Contas, com a edição do verbete da Súmula 107, disponibilizada no Minas Gerais de 26/11/2008, que estabelece:

> Os Chefes de Poder Municipal, ao atuarem como ordenadores de despesas, terão seus atos julgados pelo Tribunal de Contas e serão responsabilizados pessoalmente por eventuais ilegalidades.

Ao prefeito municipal, na qualidade de ordenador de despesas, à época dos fatos, competia, conforme disposto no inciso XV do art. 69 da Lei Orgânica do município de Lajinha, superintender a guarda e aplicação da receita, autorizando as despesas e pagamentos dentro das disponibilidades orçamentárias ou dos créditos votados pela Câmara, bem como averiguar a regularidade dos gastos, com vistas a autorizar o respectivo pagamento, nos termos dos arts. 62 e 63 Lei nº 4.320, de 1964.

Ora, segundo a unidade técnica, a omissão do ora recorrente ficou exatamente caracterizada por não ter ele, como gestor:

> a) adotado quaisquer medidas corretivas e/ou ressarcitórias em relação às deduções dos valores dos empréstimos consignados, a despeito dos alertas emitidos pelo Controle Interno (fls. 1555 a 1649 dos autos principais;
>
> b) fiscalizado o cumprimento dos termos de convênio por ele celebrados com as instituições bancárias provedoras dos empréstimos consignados; e
>
> c) fiscalizado a retidão dos descontos relativos aos empréstimos consignados e a regularidade dos demais gastos com a folha de pagamento do município de Lajinha, o que resultou em autorização de pagamentos relacionados a pessoas que sequer eram servidoras públicas (fls. 291 a 972 do processo principal).

É possível verificar, ainda, que o próprio ora recorrente se beneficiou dos pagamentos indevidos, ao ter seu empréstimo consignado pago com recursos municipais, ao passo que o desconto em folha de pagamento foi em valor inferior ao devido. Assim, tal fato era de conhecimento do gestor, pois o valor devido a título de empréstimo consignado não estava sendo corretamente descontado na respectiva folha de pagamento (fls. 1.746-v dos autos principais).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3070743

Relativamente ao pagamento de empréstimo consignado de terceiros ou de servidores sem o correspondente desconto em folha de pagamento, não assiste razão ao recorrente, uma vez que o ordenamento de despesa considerada ilegal enseja a responsabilização do gestor, como assentado no enunciado da Súmula nº 107 deste Tribunal.

Do exame dos documentos encartados aos autos do processo principal e das alegações recursais, percebo que não foram apresentados elementos ou argumentos hábeis para elidir as irregularidades relacionadas aos empréstimos consignados.

Destaco que a determinação de ressarcimento foi imposta de forma solidária ao sr. Sebastião Moreira Bastos, ao sr. Marcelo Trindade Pereira e à sra. Vilma Maria de Moura, em razão das irregularidades constatadas no setor de pessoal.

A responsabilização do agente público deve observar o disposto no art. 28 da Lindb, segundo o qual "o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro". Referida norma qualifica e restringe as ações aptas a gerar responsabilidade pessoal do agente público, pois, além de afastar a possibilidade de responsabilização objetiva, exige que o ato culposo (erro) seja "grosseiro".

No âmbito federal, foi editado o Decreto nº 9.830, de 2019, que regulamentou os artigos 20 a 30 da Lindb e trouxe a definição, no § 1º do art. 12, de erro grosseiro, como sendo "aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia". O referido decreto federal aproximou, portanto, o conceito de erro grosseiro ao de culpa grave. De acordo com Sérgio Cavalieri Filho, "a culpa será grave se o agente atuar com grosseira falta de cautela, com descuido injustificável ao homem normal, impróprio ao comum dos homens. É a culpa com previsão do resultado, também chamada culpa consciente, que se avizinha do dolo eventual do Direito Penal" (*Programa de responsabilidade civil*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 49).

Pode-se concluir, portanto, que o agente público somente poderá ser responsabilizado pessoalmente se sua conduta antijurídica for praticada com dolo (intenção) ou com culpa grave. A contrário senso, a ausência desses elementos – dolo (intenção) ou culpa grave (erro grosseiro) – pode justificar a não fixação de responsabilidade do agente público.

Cumpre avaliar a conduta do sr. Sebastião Moreira Bastos, prefeito municipal de Lajinha, sob tal perspectiva, para, então, concluir se as ações dele justificam ou não a manutenção das multas que lhes foram aplicadas e da determinação de ressarcimento.

Diferentemente do que foi alegado, é patente ter o ora recorrente incorrido em erro grosseiro, porquanto, na qualidade de gestor do Município, celebrou convênios com instituições financeiras (fls. 1.315 a 1.327) e ordenou pagamento de despesas relativas à empréstimos consignados de servidores e não servidores, em desconformidade com referidos ajustes e sem observância das normas gerais de contabilidade, gestão financeira e moralidade dos gastos públicos, conforme laudo pericial contábil nº 14-0019665, realizado pelo Instituto de Criminalística da Polícia Civil de Minas Gerais no Inquérito Policial nº 78/2014 (fls. 1328 a 1.430), e relatório da Polis Auditoria e Serviços Contábeis (fls. 1452 a 1490).

Vale ressaltar que a alínea "e" da cláusula segunda do convênio celebrado entre o município de Lajinha e a Caixa Econômica Federal, em 24/6/2010 (fl. 1316), estabelecia que o convenente deveria "repassar à CAIXA, até o 5º (quinto) dia útil contado da data do crédito do salário dos servidores, o total dos valores averbados e quando ultrapassar este prazo, repassar com os encargos devidos".

Da mesma forma, o convênio celebrado, em 4/5/2005, com o Banco do Brasil, na alínea "g" da cláusula quarta (fl. 1.323), também previa como obrigação do convenente: "efetuar os

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3070743

descontos em folha de pagamento dos empréstimos, financiamentos e/ou arrendamentos mercantis autorizados pelos empregados/servidores, observado o limite máximo permitido pela legislação em vigor, e repassar os valores ao BANCO ou à ARRENDADORA mediante crédito na Conta Convênio nº 15.8260005-8, agência 0939-3, nas datas estabelecidas parta vencimento das parcelas".

Ademais, as cartas de margem de consignação anexadas pelo recorrente (fls. 27 a 85 do recurso ordinário) evidenciam apenas que o secretário de administração confirmou a existência de margem e o compromisso de consignar e repassar os valores à instituição financeira conveniada, bem como a autorização dos servidores para que a Administração procedesse ao desconto em folha de pagamento. Tal documento, todavia, não tem o condão de excluir a responsabilidade do gestor que ordenou o pagamento de despesas indevidas, mesmo tendo sido alertado pelo controle interno da Prefeitura Municipal.

Tais incorreções, no contexto dos autos, configuram, a meu ver, erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb, autorizando a responsabilização do agente, como assentado na decisão recorrida.

Como bem salientou a unidade técnica, a tentativa do recorrente de desqualificar a eficácia probatória da notificação expedida pelo controle interno do Município, mediante a alegação de que não haveria evidência da entrega, em mãos, dos ofícios, também se mostra descabida e infundada, na medida em que ele próprio apresentou declaração à CPI, atestando estar ciente das notificações a ele endereçadas pelo controlador (fl. 56 do processo apenso nº 1.076.952).

Também é improcedente a alegada não coincidência entre a data dos fatos e a data da notificação expedida pelo controle interno, porquanto, conforme registrado no relatório técnico (fls. 1491/1515-v do processo principal), as irregularidades relativas aos empréstimos consignados foram apuradas no período ocorrido entre julho de 2010 e dezembro de 2012, sendo que o alerta da controladoria interna foi datado de 17 de junho de 2010, indicando, com base no demonstrativo da dívida flutuante do exercício financeiro de 2009, a constatação de diferença em relação aos empréstimos em consignação (fl. 1577 dos autos principais).

Ademais, cumpre registrar que constou nas três tabelas elaboradas pela unidade técnica, às fls. 1508 a 1510, que o ora recorrente obteve empréstimos consignados, que foram pagos pela prefeitura municipal sem o correspondente e necessário desconto em folha de pagamento, evidenciando, assim, ter sido ele beneficiado pela prática irregular verificada, acerca da qual teve prévio conhecimento em razão do alerta expresso feito pelo controlador interno da Prefeitura Municipal de Lajinha.

A propósito, o próprio recorrente na peça recursal, fl. 20, requereu, em atenção ao princípio da eventualidade, que sua condenação fosse "restrita ao prejuízo gerado pelos consignados", o que demonstra ter ele ciência da irregularidade e do prejuízo causado aos cofres municipais.

Outrossim, em relação aos pagamentos indevidos a servidor municipal, o que acarretou prejuízo ao erário de R$469.181,17 (quatrocentos e sessenta e nove mil cento e oitenta e um reais de dezessete centavos), nos termos da decisão recorrida, não merecem prosperar as alegações do recorrente de que deveria ser instaurada tomada de contas especial, para que os beneficiados com recursos públicos, bem como os agentes responsáveis pela irregularidade praticada, ressarcissem o valor do dano aos cofres municipais erário decorrente da prática demonstrada.

Ora, o desvio de recursos públicos decorrente de tal irregularidade foi devidamente quantificado na perícia contábil realizada pelo Instituto de Criminalística da Polícia Civil (fls. 1328 a 1451) e no relatório de auditoria independente realizada pela Polis Auditoria e Serviços Contábeis (fls. 1452 a 1490 dos autos principais).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3070743

Além disso, a constatação da irregularidade, a autoria e o valor do dano foram identificados na representação e foram confirmados por esta Corte, depois da realização de inspeção extraordinária, sendo desnecessária a instauração de novo processo em homenagem aos princípios da celeridade e da economia processual.

Por outro lado, entendo que a responsabilidade do ora recorrente pela prática irregular de pagamentos indevidos a servidores pode ser afastada, pelas razões que passo a demonstrar.

Em que pese o ora recorrente figurar como ordenador de despesas nas notas de empenho, as notificações endereçadas a ele, pelo controlador interno da Prefeitura, não evidenciaram o fato de que estariam ocorrendo pagamentos indevidos ou a maior a servidor.

Nesse particular, nas notificações acostadas às fls. 1555 a 1623, notadamente às fls. 1556 e 1557, 1560, 1581, 1602, e 1611 a 1614, o controlador interno da Prefeitura não alertou sobre a ocorrência de possível pagamento indevido a servidor, limitando-se a informar ser necessário o controle de gastos com pessoal. Isso é corroborado na conclusão do relatório da Unidade Técnica, na qual foi apontado o sr. Fernando Genelhu de Sousa, controlador interno da Prefeitura de Lajinha de 2009 a 2012, como um dos responsáveis pela irregularidade perpetrada, justamente porque ele teria deixado "de acompanhar, informar e alertar sobre o pagamento a maior aos servidores públicos municipais" (fl. 1513 e 1513-v).

Não pode ser olvidado, ainda, para o efeito de fixar responsabilidade pela irregularidade perpetrada, que a liquidação das despesas relativas à folha de pagamento de servidores da Prefeitura de Lajinha, a exemplo do que se depreende das notas de empenho encartadas às fls. 318 a 400 e 403 a 609 dos autos do processo principal, foi realizada pela servidora Sandra Bastos Santos. Como é sabido – embora em determinados casos, como o ora em exame, o liquidante não dê a devida e necessária importância para a liquidação da despesa pública – esse estágio do processamento da despesa pública, nos termos do *caput* do art. 63 da Lei nº 4.320, de 17/3/1964, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo como base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Essa verificação, em conformidade com o disposto no § 1º do citado dispositivo legal, visa exatamente apurar: 1) a origem e o objeto do que se deve pagar, 2) a importância exata a pagar e 3) a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

Devido a essas circunstâncias e particularidades, não vejo configurado dolo ou erro grosseiro do ordenador de despesas, em relação ao pagamento indevido ou a maior efetivado a servidor municipal, nos termos constantes na decisão recorrida. *In casu*, "grosseira falta de cautela, com descuido injustificável ao homem normal, impróprio ao comum dos homens", equiparável à culpa grave, na minha concepção, decorreu da atuação dos responsáveis diretos pela elaboração das folhas de pagamento, sobretudo, do servidor a quem foi atribuída a responsabilidade de liquidante da correspondente despesa, porquanto a ele competia verificar, dentre outros aspectos, como acima exposto, a importância exata a pagar a cada servidor.

Pelos fundamentos expostos, entendo que deve ser desconstituída a obrigação imposta ao sr. Sebastião Moreira Bastos, ex-prefeito do município de Lajinha, de ressarcir R$469.181,17 (quatrocentos e sessenta e nove mil cento e oitenta e um reais de dezessete centavos) ao erário municipal, pois não há elementos que permitam afirmar com segurança ter ele agido com dolo ou incorrido em erro grosseiro, relativamente ao pagamento indevido ou a maior efetivado a servidores municipais, conforme descrito na alínea d.3 do acórdão recorrido. A obrigação solidária de ressarcimento desse valor, porém, deve ser mantida em relação aos outros dois responsáveis, sr. Marcelo Trindade Pereira, ex-secretário municipal de administração e pessoal, e sra. Vilma Maria de Moura, ex-diretora de recursos humanos, assim como a multa proporcional a esse dano causado aos cofres municipais a eles cominada.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3070743

Por conseguinte, a quantia da multa proporcional ao dano ao erário cominada ao ora recorrente, no valor de R$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), deve ser reduzida. Com efeito, foi aplicada multa de aproximadamente 10% (dez por cento) do montante atualizado do dano imputado na decisão recorrida, de R$1.046.853,08 (um milhão quarenta e seis mil oitocentos e cinquenta e três reais e oito centavos), utilizando-se o coeficiente previsto para o mês de dezembro de 2012 da Tabela da Contadoria Judicial da Comarca de Belo Horizonte de maio de 2019, acessível no endereço: www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/processos/indicadores/fator-de-atualizacao-monetaria.htm. [R$1.046.853,08 x 1,44467955 (coeficiente de dezembro de 2012 da Tabela da Contadoria Judicial de maio de 2019) = R$1.512.367,23 x 10% = R$151.236,72].

Dessa forma, entendo que o importe da multa proporcional ao montante do dano imputado ao ora recorrente, feitos arredondamentos para manter o padrão da decisão recorrida, deve ser reduzido de R$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para R$82.000,00 (oitenta e dois mil reais), mediante utilização da mesma metodologia acima indicada: R$469.181,17 (valor do dano decotado) x 1,44467955 (coeficiente de dezembro de 2012 da Tabela da Contadoria Judicial de maio de 2019) = R$677.816,44 x 10% = R$67.781,64, valor arredondado para R$68.000,00 (R$150.000,00 – R$68.000,00 = R$82.000,00).

III – DECISÃO

Pelo exposto na fundamentação, dou provimento parcial ao recurso ordinário, para desconstituir a obrigação de ressarcimento ao erário municipal imposta ao sr. Sebastião Moreira Bastos, ex-prefeito municipal de Lajinha, ora recorrente, relativamente ao dano causado aos cofres municipais em decorrência de vencimentos pagos indevidamente a servidores, no valor de R$469.181,17 (quatrocentos e sessenta e nove mil cento e oitenta e um reais de dezessete centavos), como também para reduzir o valor da multa proporcional ao dano a ele cominada de R$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para R$82.000,00 (oitenta e dois mil reais).

A obrigação solidária de ressarcimento do valor do dano acima indicado e a multa proporcional a esse prejuízo aos cofres municipais imputadas aos outros dois responsáveis, sr. Marcelo Trindade Pereira, ex-secretário municipal de administração e pessoal, e sra. Vilma Maria de Moura, ex-diretora de recursos humanos, relativas aos vencimentos pagos indevidamente a servidores municipais, ficam mantidas, assim como permanecem inalterados os demais capítulos da decisão prolatada pelo Colegiado da Segunda Câmara, na sessão de 23/5/2019, nos autos da Representação nº 958.190.

Cumpram-se as disposições do art. 365 da Resolução nº 12, de 2008, e, ao final, depois de observados os procedimentos regimentais cabíveis, bem como as normas da Resolução nº 13, de 2013, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, mesmo o processo sendo oriundo da Primeira Câmara, entendo que o voto revisor do recurso é pertinente. Realmente, responsabiliza os agentes que foram responsáveis pelo dano ao município de Lajinha. Por isso, acompanho, na íntegra, o voto do Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Com o Relator.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3070743

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente, da mesma forma, mantenho a decisão recorrida, com os fundamentos da unidade técnica e do Ministério Público.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Acompanho o Relator integralmente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR. VENCIDO O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

* * * * *

sb/rp/fg

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3070743