



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO
DOS MUNICÍPIOS



ANÁLISE INICIAL DE RECURSO

Processo nº: 1031243

Natureza: RECURSO ORDINÁRIO

Relator do Recurso: CONS. GILBERTO DINIZ

Data da Autuação: 27/11/2017

Processo Piloto nº: 743302

Natureza: PROCESSO ADMINISTRATIVO

Relator: CONS. SUBST. LICURGO MOURÃO

I - INFORMAÇÕES GERAIS

Nome do Recorrente: ADILSON ROBERTO

Qualificação: vereador

Procurador constituído: RAFAEL DE PAIVA SOUSA

Número da carteira funcional: 106930

CPF: 05921662607

Procuração: fls:10

Decisão recorrida:

Número do processo	743302
Data da Sessão	10/12/2007
Natureza	PROCESSO ADMINISTRATIVO
Relator	CONS. SUBST. LICURGO MOURÃO

Descrição/Ementa: Processo administrativo. Câmara Municipal. Prejudicial de Mérito. Irregularidades ensejadoras somente da aplicação de multa. Prescrição. Reconhecimento. Mérito. Gastos com publicidade com caráter de promoção pessoal e pagamento de verbas indenizatórias de forma generalizada. Irregularidade. Dano ao erário. Imprescritibilidade. Determinação de ressarcimento. Improbidade administrativa. arquivamento.

II - ANÁLISE

Introdução: Versam os presentes autos sobre Recurso Ordinário interposto pelo Procurador do Senhor Adilson Roberto, vereador da Câmara Municipal de Campo Belo no exercício de 2005, com objetivo de reformar a decisão proferida nos autos do Processo Administrativo n. 743.302, constituído a partir da conversão do relatório de inspeção ordinária realizada na Câmara Municipal de Campo Belo, tendo como escopo a análise integral das disponibilidades financeiras, das despesas gerais e das outras despesas de pessoal, no período de janeiro de 2005, bem como o exame dos restos a pagar do exercício de 2005 e do sistema de controle interno no exercício de 2007, consoante r. despacho de fl.436.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO
DOS MUNICÍPIOS



O acórdão proferido pelo Egrégio Colegiado julgou irregulares as contas de responsabilidade do vereador Saulo Lasmar, então presidente da Câmara Municipal de Campo Belo e ordenador de despesas no exercício de 2005, pela realização de gastos com publicidade em violação ao art. 37, § 1º, da CF/88, e pelo pagamento de verbas indenizatórias que configuraram remuneração indireta, em afronta ao art. 39, § 4º, da CF/88. Determinou que o referido recorrente promovesse o ressarcimento do montante histórico do dano apurado naqueles autos, devidamente corrigido no valor de R\$11.200,00 (onze mil e duzentos reais), por receber pagamentos a título de verbas indenizatórias que caracterizaram remuneração indireta.

2.1 Objeto do recurso:

O acolhimento da prescrição para determinar o arquivamento do feito. Caso superada a prejudicial de mérito, que sejam acolhidas as razões recursais, para determinar a regularidade do recebimento da verba indenizatória por ser medida de inteira justiça.

2.1.1 Fatos e fundamentos apresentados pelo(s) recorrente(s):

O procurador dos recorrentes alegou, primeiramente, que ao contrário do disposto no acórdão recorrido, o Egrégio Tribunal de Contas deve acatar a prescrição, mas não apenas no que tange a prescrição da pretensão punitiva, sendo que no caso já está comprovado que os fatos se referem ao ano de 2005, portanto, já decorreram mais de 12 anos e os recorrentes não podem ser punidos com o ressarcimento ao erário. Inclusive importante esclarecer que o não reconhecimento da prescrição viola o direito de ampla defesa e contraditório, nos termos do que dispõe o art. 5º, inciso LV, da CF/88, porque os recorrentes não eram ordenadores de despesas à época e, ainda, não são mais Vereadores, o que prejudica sobremaneira o direito de se defenderem dos apontamentos decididos no acórdão. Citou que a prescrição atinge crimes e várias outras demandas gravíssimas que causam também prejuízo sobremaneira para a sociedade, fé pública; e até mesmo para a aplicação da lei penal.

Neste sentido, de acordo com o procurador, resta bem claro que a prescrição também atinge ações que buscam o ressarcimento ao erário. Esclareceu que, a própria Lei Federal nº 8.429/92 que foi editada nos termos do Decreto Federal nº 20.910, de 1932, por sua vez, determinou a prescrição quinquenal para as demandas em que figure a Administração Pública. Tem-se, portanto, que passados mais de doze anos, prescreve o direito subjetivo de arguir, ou, em outras palavras, de reclamar em juízo ou no âmbito deste Egrégio Tribunal de Contas qualquer tipo de ressarcimento ao erário, também em razão da regra geral imposta pelo Decreto Federal nº 20.910/1932. No mesmo diapasão, no âmbito federal, e para a seara administrativa, foi decretada a decadência quinquenal para a anulação de atos administrativos, através do art. 54 da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, impondo, com isso limites à Súmula nº 473 do STF, que, por sua vez, determina que a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais. Tem-se, portanto, que administrativa, e judicialmente a regra geral imposta para discussão e eventual anulação de supostos atos de improbidade administrativa é de cinco anos. Esclareceu que trata-se do princípio da segurança jurídica.

Transcreveu entendimento de Ada Pellegrini Grinover as fls. 03, ressaltando que quando a Constituição Federal, em casos excepcionais, quis apontar a imprescritibilidade, o fez de forma explícita; consoante se denota da simples leitura do dispositivo do art. 5º. XLI do texto constitucional. Ademais, outras lesões ao Erário são expressamente sujeitas ao prazo de prescrição, como é o caso das que decorrem do não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO
DOS MUNICÍPIOS



pagamento do tributo devido. Assim, não teria fundamento constitucional para a diferença de tratamento entre essas matérias e as ações de ressarcimento ao Erário.

Colacionou doutrina de Fábio Medina Alegando que se até mesmo um crime de homicídio sujeita-se a prazo prescricional, por que uma ação de danos materiais ao Erário escaparia desse tratamento? - concluindo que gera uma intolerável insegurança jurídica a ausência de qualquer prazo prescricional. Alegou que a interpretação de que tais ações são imprescritíveis é muito grave e proporciona uma total insegurança jurídica em se tratando do Estado Democrático de Direito. As ações de ressarcimento não são pessoais, portanto, se tiver falecido o responsável pela lesão ao erário, as gerações futuras, após idos de muitos séculos depois, poderão tear suas «vidas inesperadamente embaraçadas por conta de atos praticados por seus antepassados, sem o mínimo conhecimento dos mesmos, o que, sem dúvida, também ensejará grave violação ao exercício do amplo direito de defesa. Transcreveu jurisprudência do egrégio superior de justiça as fls.04 no sentido de que dizer que o referido direito de ação é imprescritível é eternizar a pena de ressarcimento o que é vedado pelo disposto no art. 5º, inciso XLVII, alínea b, Constituição da República/1988.

Da mesma forma é o entendimento de Érico Andrade colacionado as fls.04 O art. 37, § 5º, da Constituição Federal parece, de forma indireta, declarar que a ação de ressarcimento de danos ao erário seria imprescritível. Todavia, esse entendimento mostra-se insustentável perante o próprio ordenamento jurídico vigente, pois a Constituição Federal estabelece, como direito e garantia fundamental, a vedação de penas perpétuas art. 5º, XLVII, b. Ora, no caso, a se entender imprescritível o ressarcimento, estar-se-ia criando a possibilidade, eterna, de se demandar, v.g., um tataraneto de um administrador ímprobo. Criada estaria, assim, em antinomia com a própria Constituição, uma pena perpétua.

O procurador alegou que dessa forma, deve prevalecer o princípio contido no art. 5, inciso XLVII, alínea b, CF/88, uma vez que situado no âmbito dos direitos e garantias fundamentais, sendo uma das cláusulas pétreas da Constituição, conforme art. 60, parágrafo 4º, inciso IV, CF/88. Ressaltou ainda que baseado na prevalência do direito fundamental de vedação de penas em caráter perpétuo sobre a norma do art. 37, parágrafo 5º, CF/88, que o art. 23, inciso I, lei 8.429/92, dispõe sobre a prescrição quinquenal para a aplicação de suas sanções.

Sobre o prazo prescricional da ação de improbidade administrativa, o procurador colacionou jurisprudência do tribunal de justiça do Estado de Minas Gerais as fls..05 destacando que é de cinco anos o prazo de prescrição para exigir do administrador o ressarcimento de prejuízo causado a órgão público.

O procurador alegou que, neste sentido é medida que se impõe a decretação da prescrição no presente caso, uma vez que o processo administrativo que julgou irregular as contas do exercício de 2.005 revela fatos praticados há mais de doze anos, portanto, já decorrido os 5 anos para exercício de qualquer direito de ação. Destacou ainda que tramita no Supremo Tribunal Federal - STF o Recurso Extraordinário 669.069, onde se está discutindo a questão de imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, sendo em 29 de abril de 2014, o STF reconheceu a repercussão geral da matéria, posteriormente, os Ministros TeoriZavaski, Roberto Barroco, Rosa Weber e Luiz: Fux, negaram provimento ao citado recurso extraordinário, sendo aberta vista dos autos para o Ministro Dias Toffoli.

Alegou que a questão transcende os limites subjetivos da causa, havendo, no plano doutrinário e,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO
DOS MUNICÍPIOS



jurisprudencial, acirrada divergência de entendimentos, fundamentados, basicamente, em três linhas interpretativas: (a) a imprescritibilidade aludida no dispositivo constitucional alcança qualquer tipo de ação de ressarcimento ao erário; (b) a imprescritibilidade: alcança apenas as ações por danos ao erário decorrentes de ilícito penal ou de improbidade administrativa; (c) o dispositivo não contém norma, apta a consagrar imprescritibilidade alguma. De acordo com o procurador o julgamento do referido recurso decidirá a matéria suscitada, inclusive, podendo repercutir no tema que está sendo discutido nestes autos, portanto, acaso não seja acatada a prejudicial de mérito da prescrição conforme as razões apresentadas, requer, que o presente recurso seja sobrestado até o julgamento final do presente recurso extraordinário.

O procurador requereu que, caso superada a prejudicial de mérito da prescrição para fulminar até mesmo a pretensão de buscar o ressarcimento ao erário, o exame das presentes alegações em razão do contraditório que é imprescindível nos processos administrativos e judiciais.

Alegou que para fins de responsabilidade do agente público ou do agente político seja nas esferas administrativa, civil ou penal, é preciso perquirir se efetivamente encontra-se configurada culpa ou dolo consoante a própria redação do art. 7, §6º da CF. Colacionou ensinamento de Hely Lopes as fls.06.

Dessa Forma, de acordo com o procurador, não procedem as conclusões levantadas no acórdão emanado pelo TCEMG, pois os recorrentes sempre agiram com boa-fé e conforme o princípio da legalidade e demais princípios que regem a Administração Pública, art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988. Ressaltou, que cabe ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua responsabilidade, sendo que a documentação juntada aos autos comprova que foi cumprindo todos os princípios constitucionais e demais legislações que dispõe sobre a regularidade de gastos públicos. Alegou que a conduta praticada pelos recorrentes não consubstancia em dolo, culpa ou má-fé, pois não houve desvio de recursos e muito menos prejuízo ao erário, agindo estritamente conforme o princípio da legalidade e demais princípios que norteiam a administração pública. Assim, nas palavras do procurador, não há falar-se em irregularidade- capaz de gerar qualquer ressarcimento ao erário, pois não se verificou ato de improbidade, eis que atendeu ao princípio da legalidade - princípio da reserva legal, pois os recorrentes receberam recursos provenientes da verba indenizatória conforme a legislação em vigor na Câmara Municipal e com orientação técnica da assessoria da Casa Legislativa.

Concluiu que o recebimento da verba indenizatória por parte dos recorrentes atenderam a probidade da Administração, a guarda e legal emprego das verbas públicas e o cumprimento efetivo do orçamento. Todas as despesas públicas efetuadas no exercício financeiro de 2005 foram autorizadas por lei. Ocorre que as despesas públicas estavam adequadas com o orçamento anual aprovado para a Câmara Municipal. Ressaltou que caso não seja este o entendimento do Egrégio Tribunal de Contas, requerem que seja aplicado os princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade, uma vez que os recorrentes agiram de total boa fé e não quiseram trazer qualquer prejuízo ao erário. Sendo que foram orientados pela assessoria contábil e jurídica à época da edilidade que emitiu parecer entendendo legal os gastos realizados com verba indenizatória. Sobre a verba indenizatória, esclareça-se que os gastos realizados foram de natureza eventual e temporária, quando do exercício do cargo, nos termos do que disposto no §1º, do art. 37, CF/88. Salientou que este TCE tem entendido pela possibilidade de pagamento da verba indenizatória, conforme se colhe das consultas nº 735.413 e 811.504 transcritas as fls.07.



2.1.2 Documentos apresentados pelo(s) recorrente(s):

O Recorrente não apresentou documentos sobre as alegações efetuadas.

2.1.3 Análise:

Constatou-se que o Procurador do Recorrente não trouxe às razões recursais apresentadas quaisquer elementos, informações ou documentos que possibilitassem esclarecer as ocorrências julgadas irregulares nos autos de n. 743.302, o qual se limitou a afirmar que os fatos se referem ao ano de 2005, decorrendo mais de 12 anos e que, portanto, deve-se acatar a prescrição no presente caso.

Ocorre que, conforme já esclarecido no acórdão o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva não inviabiliza a análise sobre a existência de eventual prejuízo aos cofres públicos, tendo em vista que, nos termos do § 5º do art. 37 da CR/88 e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 26210/DF Mandado de Segurança. Tribunal Pleno: Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 4/9/2008, Publicação: 10/10/2008), as ações que visam ao ressarcimento ao erário são imprescritíveis. Nesse sentido, devem ser separadas as irregularidades ensejadoras tão somente da aplicação de multa e aquelas cuja comprovação resulta na configuração de dano ao erário.

Não vinga, tampouco, o argumento do procurador (fls. 03) no sentido de que quando a Constituição Federal em casos excepcionais quis apontar a imprescritibilidade o fez de forma explícita, **pois a Constituição não tem palavras inúteis**. A expressão ressalvadas as ações de ressarcimento do mencionado art. 37 §5º, retirou a possibilidade de fixação de prazos prescricionais na hipótese, restando suficientemente clara e expressa a imprescritibilidade.

Com relação ao argumento de que tramita no Supremo Tribunal Federal o recurso extraordinário 669.069, onde se discute a questão de imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, verificou-se que na Sessão Plenária de 03/02/2016, o STF fixou, em matéria de repercussão geral, a tese de que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

Esse enunciado, todavia, não é aplicável a ações que busquem o ressarcimento ao erário em decorrência de ato de improbidade administrativa, objeto do presente caso, conclusão que pode ser extraída da leitura das discussões então travadas naquela corte. É de se lembrar que o Ministro Dias Toffoli, que integrou a maioria do colegiado (vencido apenas o ministro Edson Fachin), esclareceu que o caso concreto em julgamento (acidente de veículo) não se enquadrava entre os que se encontram ao abrigo do citado artigo 37, parágrafo 5º, da Constituição Federal: Não há no tema de fundo discussão quanto à improbidade administrativa nem mesmo de ilícitos penais que impliquem em prejuízos ao erário ou, ainda, das demais hipóteses de atingimento o patrimônio estatal nas suas mais variadas formas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO
DOS MUNICÍPIOS



No voto do Relator do referido recurso, aprovado à unanimidade, foi descrito que no exame na decisão exarada no RE n. 669.069 foi no sentido de que a orientação a ser fixada, para fins de repercussão geral, deveria ser mais restrita e adstrita ao caso concreto, que consistia em ação de ressarcimento ajuizada pela União em razão de danos sofridos em decorrência de acidente de trânsito.

Foi registrado que nos debates travados na oportunidade do julgamento ficou clara a opção do Tribunal de considerar como ilícito civil os de natureza semelhante à do caso concreto em exame, a saber: ilícitos decorrentes de acidente de trânsito.

Desta forma, foram desnecessárias todas as argumentações do Procurador da possibilidade de aplicação do instituto da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal nos fatos apontados na mencionada inspeção. No tocante aos ressarcimentos de valores de despesas realizadas por vereadores, a título de verbas indenizatórias, não atenderam às normas constitucionais e legais pertinentes, assim como as orientações normativas deste Tribunal.

Importante informar, de início, que é entendimento sedimentado no âmbito deste Tribunal quanto à possibilidade de reconhecimento do direito de vereadores de serem ressarcidos, a título de indenização, cujos atos somente podem ser concedidos em caráter eventual e com natureza indenizatória. Corrobora tal afirmação a manifestação exarada por esta Corte de Contas na resposta à Consulta n. 811.262, respondida ao então Presidente da Câmara Municipal de Itacarambi na Sessão Plenária de 07/03/2012.

Ressalte-se que na citada Sessão foi aprovado o voto da Exma. Senhora Conselheira Adriene Andrade, com o adendo do voto-vista do então Conselheiro Antônio Carlos Andrada. No mencionado voto-vista o referido Conselheiro ressaltou que esta Corte de Contas reconhece o direito de os Vereadores serem ressarcidos, a título de indenização, mediante a devida comprovação das despesas em processo de prestação de contas, somente em hipóteses excepcionais, isto é, que não se relacionam com as atribuições típicas do mandato parlamentar. O valor correspondente a esse ressarcimento não poderá compor o subsídio, nem justificar qualquer adicional, verba de representação, gratificação ou outra espécie de pagamento suplementar, sob pena de violação ao art. 39, §4º, da CR/88.

No mesmo voto foi realizada referência a voto exarado pelo ex-Conselheiro Eduardo Carone Costa, relator da Consulta n. 734.298 (Sessão de 22/08/2007), onde foi explanada a excepcionalidade das verbas indenizatórias, no sentido de que no que diz respeito aos gastos de caráter indenizatório, insta registrar que se tratam de valores efetuados extraordinariamente, a título de compensação de despesas excepcionais, que não se inserem na composição dos subsídios nem dos vencimentos mensais devidos aos agentes públicos, em decorrência do exercício permanente da função pública. A concessão de parcelas indenizatórias depende, portanto, da ocorrência de evento devidamente comprovado, pertinente e capaz de demonstrar a aleatoriedade do gasto efetuado pelo agente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 4ª CFM - 4ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO
DOS MUNICÍPIOS



No tocante ao argumento do procurador quanto à ausência de dolo, culpa e má-fé, cabe informar que tal alegação foi desnecessária, tendo em vista que o dever de ressarcir os cofres públicos constitui obrigação que independe destes fatores. Além disso, à época dos fatos que deram origem à decisão questionada pelo procurador do recorrente (2005), já havia determinação desta Corte de Contas no sentido da impossibilidade de realização de gastos desta natureza, exarada na Consulta n. 677.255, respondida na Sessão do dia 14/05/2003. Dessa forma, o procurador não trouxe aos autos provas que pudessem comprovar a regularidade das verbas, discorrendo vagamente que o vereador agiu com boa fé. Portanto, não trouxe novos elementos que pudessem modificar a decisão atacada.

2.1.4 Conclusão: A Unidade Técnica não está de acordo com as razões apresentadas pelo requerente.

III - CONCLUSÃO

Esta Unidade Técnica manifesta-se pela rejeição das razões recursais, no que se refere ao(s) seguinte(s) objeto(s):

O acolhimento da prescrição para determinar o arquivamento do feito. Caso superada a prejudicial de mérito, que sejam acolhidas as razões recursais. para determinar a regularidade do recebimento da verba indenizatória por ser medida de inteira justiça.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

✓ Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica a não provimento do recurso.

Belo Horizonte, 26 de Fevereiro de 2018

Adnei Esteves de Macedo
TC-NS-14 - Analista de Controle Externo
Matrícula: 27615