



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



ANÁLISE INICIAL DE RECURSO

Processo nº: 1084483

Natureza: RECURSO ORDINÁRIO

Relator do Recurso: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

Data da Autuação: 04/02/2020

Processo Piloto nº: 958190

Natureza: REPRESENTAÇÃO

Relator: CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO

1 - INFORMAÇÕES GERAIS

Nome do Recorrente: SEBASTIAO MOREIRA BASTOS

Qualificação: Prefeito Municipal de Lajinha à época dos fatos

Decisões recorridas:

Número do processo	958190
Data da Sessão	23/05/2019
Natureza	REPRESENTAÇÃO
Relator	CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO

Descrição/Ementa:

REPRESENTAÇÃO. DESRESPEITO AOS PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO E DO CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS. IRRESPONSABILIDADE FISCAL. CONTRATAÇÃO DE DESPESAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO. VIOLAÇÃO DO ART. 42 DA LRF. REPASSE DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS SEM RETENÇÃO NA FOLHA DE PAGAMENTO. PAGAMENTOS INDEVIDOS DE VENCIMENTOS. REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. 1. Configura irresponsabilidade na gestão fiscal e desrespeito aos princípios do planejamento e do controle das contas públicas a execução de despesas em montante muito superior à disponibilidade de pagamento, o não empenhamento e a 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. 2. A contratação de despesas novas nos dois últimos quadrimestres do mandato que não podem ser cumpridas no exercício e para as quais não há disponibilidade de caixa caracteriza violação do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e enseja a responsabilização do gestor. 3. É ilegal e causa prejuízo ao erário o repasse pela prefeitura municipal a instituições financeiras dos valores relativos a empréstimos consignados contraídos por particulares, servidores e não servidores, sem o correspondente desconto nas folhas de pagamento. 4. É indevido o pagamento de vencimentos a servidores em valores superiores aos apurados nas fichas financeiras, sem demonstração da razão do crédito dos beneficiários.

2 - ANÁLISE

Introdução

Tratam os autos de recurso ordinário interposto em face da decisão prolatada pela Segunda Câmara nos autos da Representação n. 958190 (fls. 1737/1749 do processo piloto), que aplicou multa e determinou o ressarcimento ao erário ao recorrente, em razão de irregularidades na gestão da folha de pagamento e na gestão fiscal do Município de Lajinha, nos seguintes 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.

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, o Conselheiro Relator conheceu do recurso conforme despacho de fls. 125/125-v.

Na sequência, os autos foram remetidos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, para análise das razões recursais.

2.1 Objeto do recurso:

Reforma da decisão com vistas ao afastamento ou à restrição da responsabilidade do recorrente

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

Em síntese, o recorrente pleiteia a reforma da decisão por entender indevida sua responsabilização por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



atos que não teriam contado com sua participação e ciência. Insurge-se, em específico, contra os atos capitulados nos seguintes apontamentos: i) pagamentos realizados a instituições financeiras relativos a empréstimos consignados sem o respectivo desconto nas folhas de pagamento dos servidores e ii) pagamentos indevidos e a maior de vencimentos a servidores.

Segundo o recorrente, a prova dos autos seria insuficiente para justificar sua apenação pelos fatos apontados, tendo a condenação se amparado em “um único e exclusivo documento, analisado, respeitosamente, de forma totalmente dissociada das demais provas dos autos”, as quais, em verdade, apontariam para a responsabilidade do Secretário Municipal de Administração e Pessoal, Sr. Marcelo Trindade Pereira, e da servidora Regina Geralda Oliveira Castro de Andrade, que sequer figurou como representada. De modo que teria havido omissão do órgão julgador em precisar o dolo ou o erro grosseiro do recorrente (arts. 21 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), a partir da demonstração de sua efetiva ciência e participação nos fatos investigados, a despeito do que fora frisado no julgamento dos embargos declaratórios (processo apenso n. 1076952).

Nesse particular, o recorrente discorda da avaliação do documento que, segundo seu entendimento, seria o único a amparar a condenação recorrida, qual seja, a notificação enviada pelo titular do controle interno do Município de Lajinha ao então Prefeito Municipal, aduzindo que, se se trata de documento datado de junho de 2010, não poderia servir como evidência de que, de fato, detinha conhecimento acerca dos fatos investigados, os quais transcorreram em momento posterior, ao longo dos exercícios de 2011 e 2012. Sustenta, além disso, que não haveria, no referido documento, nada além do endereçamento que comprovasse que o recorrente teve ciência do teor da notificação, já que o mero protocolo na Prefeitura não provaria a entrega em mãos ao então Prefeito.

Paralelamente, o recorrente enfatiza evidências que, a seu ver, teriam sido ignoradas pela instância julgadora, e que demonstrariam sua ausência de participação na prática das irregularidades apuradas. Destaca, assim:

- a declaração da Sra. Alice Moraes da Cruz Cerqueira, atestando que os documentos endereçados ao recorrente e protocolizados na Prefeitura eram entregues à Chefe de Gabinete ou ao Assessor Jurídico (fls. 13/14 do processo apenso n. 1076952);
- declarações diversas no sentido de que a gestão dos empréstimos consignados ficava a cargo dos srs. Marcelo Trindade Pereira e Vilma Maria de Moura, não contando com a intervenção do recorrente (fls. 15/41 do processo apenso n. 1076952);
- as cópias das cartas de margens e dos registros de transação referentes aos empréstimos consignados, todos assinados/efetuados pelo Sr. Marcelo Trindade Pereira (fls. 26/85);
- a conclusão do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito, em que se entendeu “pela falta de provas ou quaisquer indícios de irregularidades que possam incriminar ou ao menos ser motivo de apurações pelos órgãos de controle e fiscalização externa, em face do denunciado ora recorrente” (fls. 86/119);
- passagens dos depoimentos colhidos no bojo da ação penal n. 0000385-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



90.2013.8.13.0377, corroborando a alegada ausência de participação do recorrente na gestão dos empréstimos consignados (fls. 60/68 do processo apenso n. 1076952).

Aduz, finalmente, que sua responsabilização pela integralidade do dano seria desproporcional, haja vista que a imputação de ressarcimento não alcançou os reais beneficiários dos valores consignados não descontados e dos vencimentos pagos a maior. Pleiteia, assim, a instauração de tomada de contas especial, a fim de que se promova a individualização das condutas de todos os agentes envolvidos, elevando-se as chances de se obter o ressarcimento integral do dano e evitando-se o enriquecimento ilícito.

Além disso, baseando-se na avaliação das evidências acima apontadas, o recorrente pede, subsidiariamente, a restrição do dever de ressarcimento, no intuito de limitá-lo apenas à parcela referente aos prejuízos ocasionados pelos empréstimos consignados. Isso porque, segundo alega, a evidência dos autos não permitiria vincular o recorrente, de maneira expressa, à irregularidade relativa ao pagamento a maior dos servidores do Município, porquanto a literalidade da notificação expedida pelo controle interno faria menção tão somente às divergências quanto aos empréstimos consignados.

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

- Cópia da Portaria TCEMG n. 05/PRES./2019 – fls. 24/24;
- Cópia das cartas de margem referentes aos exercícios de 2011 e 2012 – fls. 26/62;
- Cópia de comprovantes de transação financeira diversos referentes à empréstimos consignados – fls. 63/85;
- Cópia do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pela Resolução n. 008/2015 da Câmara Municipal de Lajinha – fls. 86/119;
- Cópia do histórico de tramitação processual da ação penal n. 0000385-90.2013.8.13.0377 – fls. 120/121.

2.1.3 Análise:

Analisando-se as razões apresentadas, verifica-se, de início, 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.

O que se percebe, no entanto, é que, independentemente da gradação que se lhe atribua (dolo, culpa grave/erro grosseiro, culpa leve etc.), a culpa do recorrente, amplamente concebida, isto é, enquanto violação a um dever objetivo de cuidado, restou muito bem delineada nos autos.

Afinal, enquanto representante e dirigente máximo do Município da Lajinha à época dos fatos, competia ao recorrente, nos termos dos arts. 69, 79, inciso XV, e 128 da Lei Orgânica[1], o poder diretivo em relação às despesas do Poder Executivo. E, na qualidade de ordenador dessas despesas, nos termos dos arts. 62 e 63 Lei Federal nº 4.320/64, era-lhe plenamente exigível a averiguação da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



regularidade dos gastos para cuja autorização concorreu:

Art. 69 - Ao Prefeito, como chefe da administração, compete dar cumprimento às deliberações da Câmara, dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município, bem como adotar, de acordo com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública, sem exceder as verbas orçamentárias.

Art. 70 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

XV - superintender a arrecadação dos tributos, bem como a guarda e aplicação da receita, autorizando as despesas e pagamentos dentro das disponibilidades orçamentárias ou dos créditos votados pela Câmara;

Art. 128 - A despesa pública atenderá aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e as normas de Direito Financeiro.

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

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.

Logo, ao contrário do que se alega, tem-se que a culpa do recorrente – neste ponto referenciada, frise-se uma vez mais, em termos latos – restou suficientemente comprovada nos autos, ficando, ademais, bem delimitada no acórdão recorrido, conforme denotam os excertos a seguir:

“Neste ponto, é imperioso reconhecer que o resultado negativo em tão larga escala não é fruto de caso fortuito ou de fato imprevisível, mas de conduta temerária do gestor público durante todo o mandato.

Confirma essa ilação as notificações emitidas pelo controle interno desde 2009, [...] tendo como destinatário o prefeito municipal, com advertências quanto ao volume de gastos de caráter continuado e ao déficit apurado em Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), bem como com a orientação quanto à adoção das medidas de ajuste, como a limitação de empenhos e de contratações por tempo determinado, de caráter continuado e de prestação de serviços.

Apesar das sucessivas provocações do controle interno, não há notícia de que o gestor municipal tenha se movimentado para atender as recomendações, sendo que sua defesa se limita a justificar o não empenhamento de obrigações por ausência de saldo orçamentário, o que apenas confirma que sua gestão ignorou o planejamento e as normas de responsabilidade fiscal, haja vista a assunção de obrigações sem que houvesse saldo orçamentário e financeiro para cobri-las.

Deste modo, considero que os resultados apurados ao final da gestão do Senhor Sebastião Moreira Bastos denotam a ocorrência de irregularidade grave, ante a inobservância dos princípios do planejamento e do controle das contas públicas, bem como do art. 1º, §1º, da LRF e das demais normas gerais de finanças públicas, com severo comprometimento do equilíbrio fiscal, razão pela qual aplico multa pessoal ao então prefeito municipal, no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica, uma vez que era o responsável legal do ente federativo, ordenador de despesas e autoridade responsável pelas contas.” (fls. 1740-v/1741 do processo piloto)

(...)

“Tampouco procedem os argumentos da defesa do Senhor Sebastião Moreira Bastos, prefeito municipal, o qual, embora não fosse responsável pelas atividades eminentemente operacionais relativas à elaboração das folhas de pagamento, foi advertido pelo controlador interno acerca das divergências verificadas em empréstimos consignados, o que lhe impunha uma verificação ativa da regularidade dos pagamentos na condição de ordenador das despesas no período.

É de se sublinhar, ademais, que as circunstâncias denotam que o prejuízo identificado não foi fruto de uma falha operacional isolada, mas de um contexto de desorganização e de descompromisso com os recursos públicos, dada a grande abrangência das ocorrências e do volume de recursos liberado, sem a devida retenção, beneficiando, inclusive, o prefeito municipal e o secretário de Administração de Pessoal, além de pessoas que sequer tinham vínculo com o município.” (fls. 1748/1748-v do processo piloto)

E, uma vez que há, inegavelmente, culpa (*lato sensu*), o dever de se ressarcir o dano correspondente vem a reboque (art. 37, §5º, da Constituição da República), não servindo para afugentá-lo, como pretende o recorrente, a suposta descaracterização do dolo ou do erro grosseiro. Afinal, a discussão quanto à gradação da culpa somente adquire relevância em face do exercício da pretensão punitiva, não influenciando no dever de ressarcimento, o qual, segundo tem reconhecido a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (AREsp 1573799/RN, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, 10/03/2020; AgInt no REsp 1616365/PE, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, 23/10/2018), situa-se em dimensão diversa, por possuir natureza reparatória, sem viés apenador.

É dizer, a aferição da ocorrência de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB, importa tão somente para fins de imputação de eventual sanção ao agente responsável pela conduta tida como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



irregular, posto que o dever de ressarcir os cofres públicos se exerce independentemente do grau de culpa com que o agente tenha atuado: basta que haja culpa (art. 186 do Código Civil), assim entendida como o descumprimento das normas objetivas de cuidado inerentes à execução das despesas públicas, como sucedido no presente caso.

Ora, se a Constituição da República não faz distinção quanto ao elemento subjetivo necessário ao exercício da pretensão reparatória do Estado, exigindo tão somente a demonstração da culpa *lato sensu*, não caberia ao legislador infraconstitucional impor condições mais gravosas para que se obtivesse a devida indenização dos cofres públicos, como bem assevera Landolfo Andrade[2]:

Dúvidas não há de que o artigo 28 da LINDB alcança a responsabilização dos agentes públicos nas esferas judicial, administrativa e controladora. Basta ver, nesse sentido, que essas três esferas de responsabilização são mencionadas em cinco (arts. 20, 21, 23, 24, e 27) dos dez novos artigos inseridos na LINDB pela Lei 13.655/2018. Por outro lado, não podemos olvidar que a responsabilização dos agentes públicos, nessas três esferas, pode se dar tanto no plano ressarcitório quanto no plano sancionatório. Quando um agente público pratica um ato lesivo ao erário, por exemplo, para além das sanções eventualmente aplicáveis em cada uma dessas esferas de responsabilização (dimensão punitiva), deverá ele ser compelido à reparação integral desse dano (dimensão ressarcitória). A própria jurisprudência do STJ já fixou a compreensão de que o ressarcimento ao erário não possui natureza de sanção, mas sim de cominação puramente reparadora dos danos causados ao Erário. Fixada a distinção entre as dimensões punitiva e ressarcitória de responsabilização dos agentes públicos, resta saber se o artigo 28 da LINDB se aplica a ambas. A Constituição Federal, ao estatuir a regra geral da responsabilidade civil objetiva do Estado, preservou, quanto a seus agentes causadores do dano, a responsabilidade subjetiva, subordinada a casos de dolo ou culpa. Esse regime de responsabilidade está previsto na parte final do § 6º do art. 37 da Constituição: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. Se admitirmos a incidência do artigo 28 da LINDB na dimensão ressarcitória de responsabilização dos agentes públicos, o efeito prático consistirá no agravamento do encargo probatório imposto ao Estado pelo artigo 37, § 6º, da CF, para o exercício de seu direito de regresso em face do agente público causador do dano. Vale dizer, em caso de dano causado por agente público a um particular, este será reparado objetivamente pelo Estado, ou seja, sem a necessidade de demonstração de culpa ou dolo, ao passo que o Estado terá maior dificuldade para reaver tal prejuízo em razão da necessidade de comprovação de dolo ou culpa grave (erro grosseiro) do agente público, na correspondente ação regressiva. Nessa ordem de ideias, entendemos que o artigo 28 da LINDB não pode ser aplicado na dimensão ressarcitória de responsabilização dos agentes públicos, sob pena de ofensa direta ao comando do artigo 37, § 6º, da CF. Assim, sempre que um agente público causar dano ao patrimônio público ou de terceiros, poderá ser compelido a repará-lo com base na prova do dolo ou da culpa (simples), não incidindo, na espécie, o artigo 28 da LINDB, que exige a prova de dolo ou erro grosseiro (culpa grave), aplicável apenas na dimensão punitiva de responsabilização dos agentes públicos. Dito de outro modo, o artigo 37, § 6º, da CF está tratando de ressarcimento aos cofres públicos no exercício do seu direito de regresso (dimensão ressarcitória), ao passo que o artigo 28 da LINDB está tratando única e exclusivamente da pretensão punitiva (dimensão punitiva).

O Tribunal de Contas da União também possui precedentes nesse sentido:

7.2. Os argumentos dos recorrentes não merecem prosperar. De acordo com o artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com redação dada pela Lei 13.655/2018, o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, sendo, no último caso, o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. 7.3. Nesse sentido, na forma como discutiu o Ministro Benjamin Zymler, na declaração de voto inserida no acórdão recorrido, o erro grosseiro decorre de grave inobservância de um dever de cuidado, praticado com culpa grave, punível por esta Corte, com base na LINDB e nas competências constitucionais e legais do Tribunal de Contas da União (TCU) . 7.4. Lembra ainda o julgador que o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins de regresso à administração pública, nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. (Tribunal de Contas da União, Plenário, Acórdão n. 985/2020, Rel. Min. Ana Arraes, 22/04/2020)

146. Isso ocorre porque as alterações promovidas na LINB, em especial no art. 28, não provocaram uma modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito. 147. O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins de regresso à administração pública, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição: “6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.” (grifos acrescidos) . 148. Como regra, a legislação civil não faz nenhuma distinção entre os graus de culpa para fins de reparação do dano. Tenha o agente atuado com culpa grave, leve ou levíssima, existirá a obrigação de indenizar. A única exceção se dá quando houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano. Nesta hipótese, o juiz poderá reduzir, equitativamente, a indenização, nos termos do art. 944, parágrafo único, do Código Civil. 149. No presente caso, compreendo que o responsável agiu com culpa na consumação da irregularidade, não havendo nenhuma desproporcionalidade entre o seu grau de negligência, verificado no cometimento do ato inquinado, e o dano que causou ao erário. (Tribunal de Contas da União, Plenário, Acórdão n. 2391/2018, Rel. Min. Benjamin Zymler, 17/10/2018)

Sendo certo, portanto, que, para que se opere o ressarcimento ao erário, basta que haja a demonstração da culpa *lato sensu* do agente causador do dano, o que, no presente caso, restou suficientemente comprovado em virtude do claro descumprimento do dever de cuidado na gestão dos recursos públicos do Município de Lajinha, caracterizado pela inobservância das normas gerais de contabilidade, gestão financeira e moralidade dos gastos públicos, tem-se por inafastável a condenação do recorrente ao ressarcimento do erário, tal como determinada pelo acórdão recorrido.

De todo modo, ainda que as considerações até aqui traçadas digam respeito exclusivamente à pretensão ressarcitória, deve-se deixar claro que este Órgão Técnico considera infundada a irresignação do recorrente em sua totalidade, isto é, tanto em relação à pretensão de afastamento da multa quanto do dever de reparar o erário, já que, contrariamente ao que se alega, restou devidamente configurado, no caso, o necessário elemento subjetivo para que se opere a responsabilização do recorrente em conformidade com a gradação subjetiva estabelecida pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Em revista às provas apresentadas pelo recorrente, o que se verifica é que os documentos referenciados atestam tão somente a ausência de intervenção objetiva do ex-Prefeito na rotina administrativa relativa às operações dos empréstimos consignados. Tais evidências, contudo, não se prestam a amparar, por si só, a conclusão de que o recorrente não detinha, efetivamente, conhecimento acerca dos fatos e das irregularidades apuradas.

Com efeito, tanto as cópias dos formulários e comprovantes de transação bancária (fls. 26/85), quanto as declarações diversas registradas em cartório (fls. 15/41 do processo apenso n. 1076952) e os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



depoimentos dados à CPI e em sede de inquérito policial (fls. 42/68 do processo apenso n. 1076952), indicam apenas que os trâmites burocráticos relativos à operacionalização dos empréstimos consignados eram conduzidos pelo Secretário Municipal de Administração. Mesmo as declarações mais diretas, que, supostamente, isentariam o recorrente de qualquer responsabilidade quanto aos fatos, também não demonstram de maneira cabal sua ignorância quanto às irregularidades apontadas, já que apenas insinuam, hipoteticamente e com certa margem de dúvida, o suposto desconhecimento do recorrente quanto à situação (fl. 101).

Além disso, a tentativa do recorrente de desqualificar a eficácia probatória das notificações expedidas pelo Controle Interno do Município de Lajinha, mediante a alegação de que não haveria evidência da entrega em mãos dos ofícios, também se revela descabida e infundada, posto que contraria não apenas a própria declaração por ele dada em CPI, atestando a ciência acerca das notificações a ele endereçadas pelo controlador (fl. 56 do processo apenso n. 1076952), como nega a presunção de fé pública que se extrai a partir do protocolo de cada uma das notificações expedidas na Prefeitura (fls. 1555/1649 do processo piloto), além de contrariar, ainda, a própria lógica civilista processual – invocada ao caso pelo próprio recorrente – que se retira de dispositivos como o art. 248, §§2º e 4º, do Código de Processo Civil.

Paralelamente, não procede a alegada não coincidência entre a data dos fatos e a da notificação expedida pelo Controle Interno, já que, conforme registrado no relatório técnico de fls. 1491/1515-v do processo piloto, as irregularidades relativas aos empréstimos consignados foram apuradas no período entre julho de 2010 e dezembro de 2012, sendo que o alerta da controladoria do Município data de 17 de junho de 2010 (fl. 1577 do processo piloto). De mais a mais, a antecedência em relação aos fatos apenas acentuaria a omissão do recorrente no presente caso, porquanto demonstraria que, mesmo previamente cientificado das inconsistências quanto aos valores dos empréstimos consignados, não cuidou de zelar pela regularidade dos gastos correspondentes realizados posteriormente ao alerta.

Finalmente, há que se registrar que em nada interfere nos rumos da presente análise a conclusão destoante alcançada no âmbito da CPI instaurada pela Câmara Municipal de Lajinha para a apuração dos fatos ora representados, dada a diferença quanto à abordagem procedimental adotada em cada um dos casos. Afinal, à natureza eminentemente técnica do julgamento empreendido por esta Corte de Contas contrapõe-se o cunho político inerente às investigações a cargo do Poder Legislativo, como bem ressalvado pelos próprios relatores da CPI:

“Cumpre esclarecer que a CPI possui prazo determinado de vigência, sendo certo que não dispõe de todo o tempo necessário para apurar exaustivamente todos os fatos que envolveram a denúncia, sendo que os trabalhos realizados pelos Vereadores são apenas iniciais, até porque a CPI não possui poder de condenação ou de penalização de qualquer autoridade.

(...)

Destaco que os resultados que se apresenta nesta oportunidade, trata-se de um entendimento dos membros da Comissão Parlamentar, o que não quer dizer que seja uma verdade absoluta, ou que não possa haver alguma discordância por parte de qualquer pessoa.

Ao contrário, justamente por ser a consequência de um trabalho de apuração que possui prazo determinado, nem sempre é possível exaurir todo o tema, sendo certo que as autoridades apuratórias competentes, num outro momento, poderão aprofundar ainda mais sobre as conclusões que ora se apresenta.” [sic] (fls. 115/116)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



Em sentido contrário, no entanto, a documentação coligida nos autos e que ampara a condenação do recorrente fornece indícios suficientes de que o recorrente dispunha de conhecimento acerca dos fatos apurados, seja porque demonstrado que o próprio ex-Prefeito também obteve benefício em decorrência das irregularidades apontadas, seja porque, mesmo diante das sucessivas notificações oriundas do Controle Interno, não logrou comprovar a adoção de qualquer medida reparatória ou corretiva em relação aos fatos para os quais fora alertado.

Ora, considerando a limitação regimental quanto ao tipo de prova admissível nos procedimentos em curso perante os Tribunais de Contas (art. 190 da Resolução TCEMG n. 12/2008) e dada a dificuldade de se obter prova documental cabal, direta e expressa do estado anímico dos agentes investigados, é certo que eventual dolo há de ser perquirido a partir das circunstâncias que qualificam o caso, mediante a leitura das provas indiciárias que integram o conjunto probatório dos autos, conforme já ponderado em precedente desta Corte de Contas (TCEMG, Denúncia n. 880439, rel. Conselheiro Cláudio Couto Terrão, 05/04/2017), sendo essa, segundo se entende, a situação da presente representação quanto ao elemento subjetivo do recorrente.

E, de todo modo, ainda que não se reconheça o dolo, inafastável que se atribua ao recorrente uma atuação negligente enquanto Prefeito do Município de Lajinha à época dos fatos, caracterizada pela manifesta violação dos deveres legais de cuidado que sua omissão em adotar cautelas básicas necessárias à salvaguarda da regularidade das despesas públicas de que era ordenador ocasionou, e que, segundo se entende, redundou em erro grosseiro, para os fins do art. 28 da LINDB:

Aliás, a jurisprudência desta Corte vem se inclinando no sentido de considerar que resta configurada a ocorrência de erro grosseiro quando a conduta culposa do agente público distancia-se daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto. (TCU, Plenário, Acórdão n. 2860/2018, Rel. Min. Augusto Sherman, 05/12/2018)

Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave. (TCU, Plenário, Acórdão n. 2391/2018, Rel. Min. Benjamin Zymler, 17/10/2018)

Por derradeiro, reiteram-se, em sua inteireza, os argumentos do Relator do acórdão impugnado, por se entendê-los suficientes para justificar o não acolhimento do pedido do recorrente no sentido de obter a instauração de tomada de contas especial para “confirmação dos fatos, individualização das condutas, quantificação do dano e citação dos responsáveis”:

“Estando já quantificado o prejuízo ao erário, identificados os agentes públicos responsáveis pela conduta ilegal e estabelecido o dever de ressarcimento, entendo que a autuação de tomada de contas especial, consoante sugerido pelo Parquet de Contas no parecer conclusivo, é medida desnecessária, inclusive porque os beneficiários dos pagamentos, enquanto não demonstrada sua concorrência para a prática dos atos administrativos, não podem ser considerados responsáveis pela ilegalidade observada.”

Por todo o exposto, considerando que as evidências apresentadas não justificam a reforma do acórdão impugnado, esta Unidade Técnica opina pelo não provimento do presente recurso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: 2ª CFM - 2ª COORD. DE FISCALIZAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS



[1]Disponível em: < https://www.cmlajinha.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/LEI_ORGANICA__645_1990?cdLocal=5&arquivo={5A420AAE-BD3A-ED2C-D1DB-EDCDEDC4C8BC}.pdf> Aceso em 19/05/2021.

[2] ANDRADE, Lindolfo. A Repercussão do Artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) na Interpretação e Aplicação do Artigo 10 da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). GEN Jurídico, 19 mar. 2019. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/03/19/a-repercussao-do-artigo-28-da-lei-de-introducao-as-normas-do-direito-brasileiro-lindb-na-interpretacao-e-aplicacao-do-artigo-10-da-lei-8-429-1992-lei-de-improbidade-administrativa/>. Acesso em: 20/05/2021.

2.1.4 **Conclusão:** a Unidade Técnica não está de acordo com as razões apresentadas pelo recorrente.

3 - CONCLUSÃO

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

Reforma da decisão com vistas ao afastamento ou à restrição da responsabilidade do recorrente

4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica o não provimento do recurso.

Belo Horizonte, 21 de maio de 2021

Fernando Geraldo Leão Simões

Analista de Controle Externo

Matrícula 32422