



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 521/2019

Referência : Ofício nº 2127/CA/PR/SC. PGEA 0.02.000.000073/2019-45.
Assunto : Administrativo. Pagamento de IPTU sem desconto de pontualidade. Dano ao erário. Ressarcimento.
Interessado : Secretaria Estadual. Procuradoria da República em Santa Catarina.

O Senhor Secretário Estadual da Procuradoria da República em Santa Catarina apresenta questionamento a esta Auditoria Interna do Ministério Público da União sobre a necessidade de recolhimento aos cofres públicos da perda parcial do desconto de pontualidade concedido no pagamento do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, relativamente a contrato de locação.

2. Acrescenta que, segundo os esclarecimentos da Chefe da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira da PR/SC, no Despacho 4053/2019 – DEOF/PRSC, o vencimento de cota única com desconto de 20% teria sido fixado para o dia 15/2/2019, porém o pagamento foi efetuado apenas em 15/3/2019, o que corresponde a um desconto de apenas 10% do valor do tributo, conforme a Ordem Bancária 2019OB800355.

3. Ademais, cita o Acórdão STJ nº 1132886, da 5ª Turma Cível, julgado em 24/10/2018, em que aquela Corte entende ser o desconto de pontualidade um benefício concedido em cláusula contratual de locação, não alterando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nem a sua perda ser considerada uma penalidade.

ACÓRDÃO STJ Nº 1132886

(...) a cláusula contratual que prevê o desconto de pontualidade é mera liberalidade da Credora, porquanto o valor real e efetivo da prestação é o previsto sem o desconto. Assim, o referido desconto serve apenas como estímulo à pontualidade do contratante.

(...)

Ressalte-se que a concessão do desconto por pontualidade se configura como benesse da Locadora e, assim considerada, não altera o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Ao revés, trata-se de benefício concedido à Locatária em razão da pontualidade no pagamento.

Assim, não configurando penalidade a perda do desconto de pontualidade, nem mesmo há impedimento a que ocorra juntamente com a cobrança da multa moratória prevista no ajuste.

4. Nesse sentido, ressalta que a previsão orçamentária das unidades é elaborada com base no valor total das despesas, uma vez que não se pode prever se haverá o benefício do desconto de pontualidade, não gerando ônus ao orçamento da PR/SC o pagamento desse tipo de despesa sem desconto.

5. Em exame, cumpre observar o que dispõe a Constituição Federal, o Estatuto dos Servidores Públicos Federais e o Código Civil a respeito da responsabilização do administrador público em relação a administração de dinheiros, bens e valores públicos:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

(...)

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:*

(...)

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

*§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, **que causem prejuízos ao erário**, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.*

*§ 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**.*

(...)

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

*Parágrafo único. **Prestará contas** qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que **utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária**. (Grifos nossos)*

LEI 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990

(...)

Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

Título V

Do Processo Administrativo Disciplinar

*Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a **promover a sua apuração imediata**, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, **assegurada ao acusado ampla defesa**. (Grifos nossos)*

LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002

(...)

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

(...)

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. (Grifos nossos)

6. Da leitura das disposições transcritas, tem-se que a Administração Pública, por meio dos seus agentes, deve pautar sua atuação com base nos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, em especial, nos seguintes: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

7. Sob esse enfoque, ou seja, no agir em nome e no interesse da Administração, os agentes públicos são responsáveis e prestarão contas por utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária.

8. Sendo assim, como decorrência do princípio da eficiência, os agentes públicos devem buscar produtividade e economicidade e, o que é mais importante, evitando os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional¹.

¹ Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª ed. Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, pág. 27.

9. Além disso, os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes, cabendo a esses apenas geri-los, conservá-los e por eles zelar em prol da coletividade. Por esse motivo, são considerados indisponíveis, ou seja, aqueles que atuam em nome da coletividade não têm sua livre disposição.

10. No caso em questão, observa-se que houve prejuízo ao erário, na medida em que, havendo a possibilidade de pagar a despesa em valor menor, com desconto de 20%, a Administração a pagou, em momento posterior, com menor desconto, resultando em desembolso maior de recursos públicos, ou seja, houve dispêndio maior de recursos públicos que poderia ter sido evitado com o pagamento antecipado do imposto.

11. Não importa para a situação discutir se o valor pago a maior se trata ou não de penalização, tampouco interessa o fato de haver recursos orçamentários para o pagamento integral da despesa, pois a Administração Pública deve observância ao princípio da indisponibilidade do interesse público e o gestor tem como dever gerir os recursos públicos com eficiência, evitando despesas desnecessárias.

12. Dessa forma, em princípio, torna-se necessário o ressarcimento ao erário relativamente a valores despendidos desnecessariamente com o pagamento do imposto. É possível, no entanto, sua dispensa, nas hipóteses em que se verificar que o agente público não concorreu para o resultado, ou melhor, se não existe nexo de causalidade entre a conduta do agente e o prejuízo ocorrido.

13. Sob esse prisma, releva anotar que, em regra, a responsabilidade civil do agente público é subjetiva, apurada pela constatação do nexo de causalidade entre o dano experimentado e o comportamento do agente, o qual depende de culpa ou dolo, conforme ensina a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro²:

A responsabilidade civil é de ordem patrimonial e decorre do artigo 186 do Código Civil, que consagra a regra, aceita universalmente, segundo a qual todo aquele que causa dano a outrem é obrigado a repará-lo.

Analizando-se aquele dispositivo, verifica-se que, para configurar-se o ilícito, exigem-se:

1. Ação ou omissão antijurídica;

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, fl. 752.

2. **Culpa ou dolo;** com relação a este elemento, às vezes de difícil comprovação, a lei admite alguns casos de responsabilidade objetiva (sem culpa) e também de culpa presumida; uma e outra constituem exceções à regra geral de responsabilidade subjetiva, somente sendo cabíveis diante de norma legal expressa;
3. **Relação de causalidade** entre a ação ou omissão e o dano verificado;
4. Ocorrência de um **dano** material ou moral. (Grifou-se)

14. Pode-se concluir, portanto, que a responsabilidade por danos causados ao erário requer a caracterização da culpa do agente. Nesse sentido, cumpre colacionar trechos do Relatório, no âmbito do Processo TC nº 006.310/2006-0, do Tribunal de Contas da União, para fins de responsabilização por dano ao erário, a caracterização da conduta culposa do agente, vejamos:

ACÓRDÃO TCU Nº 2.763/2011 - PLENÁRIO

(...)

RELATÓRIO

DA CULPA COMO ELEMENTO NECESSÁRIO À RESPONSABILIZAÇÃO POR DANO AO ERÁRIO OCORRIDO NA GESTÃO PÚBLICA

Assentadas as bases constitucionais da jurisdição especial de contas do TCU, a qual vem sendo exercida em sede do procedimento da tomada de contas especial, passo a me ocupar, então, do esclarecimento de como se opera a responsabilização pelo dano ao erário. Isso, evidentemente, equivale a perquirir e apontar o suporte normativo para o estabelecimento daquilo que é determinante para a imputação de responsabilidade na TCE. Nas linhas que se seguem, tentarei fazer ver que esse procurado suporte normativo encontra-se, em verdade, incrustrado no já referido artigo 71, inciso II, parte final, da Constituição Federal.

Esse dispositivo, ao fixar a competência do TCU para julgar contas em razão das específicas ou especiais ocorrências de 'perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público', estabelece que as contas que nele se consideram são as dos que 'derem causa' às referidas ocorrências lesivas ao erário. Isso deixa patente que somente há que se falar em levantamento e em julgamento de contas em decorrência de dano ao erário contra aquele que, atuando na gestão pública, tenha dado causa àquele dano.

E esse dano, para fins de responsabilização, deve ter decorrido de conduta culposa do agente, conforme jurisprudência pacífica da Corte de Contas. É que a responsabilidade objetiva situa-se em seara de exceção, que se dá quando a lei estabelece a responsabilidade independentemente de culpa, a exemplo da responsabilidade do Estado, prevista no § 6º do artigo 37 da Constituição Federal.

A responsabilização de gestor público por dano causado ao erário, portanto, somente tem lugar se restar comprovado um aspecto subjetivo da atuação do gestor, ou seja, se restar comprovado que o gestor agiu com culpa, considerando-se este conceito jurídico em seu sentido amplo, o qual compreende a culpa strictu sensu, caracterizada por negligência, imprudência ou imperícia, e o dolo.

O que acima se expôs permite concluir que, ocorrendo o prejuízo ao erário, mas sem culpa daquele a quem se confiou a gestão pública, não cabe subsumir o caso à hipótese normativa prevista no artigo 71, inciso II, parte final, da Constituição Federal. Ou seja, a aferição da conduta do gestor público constitui a verdadeira pedra de toque da responsabilização por dano ao erário em sede de tomada de contas especial. (Grifo nosso)

15. Em face do exposto, no caso concreto, somos de parecer pela necessidade de reposição do prejuízo causado ao Erário, caso comprovada a culpa do agente público causador do dano.

À consideração superior.

Brasília, 12 de junho de 2019.

GLEICE VALERIA DA SILVA
Técnica do MPU/Administração

ROGÉRIO DE CASTRO SOARES
Coordenador de Orientação de Atos de Gestão

De acordo.
À consideração do Sr. Auditor-Chefe.

Aprovo.
Transmita-se à PR/SC e à SEAUD.

Em 12/6/2019.

MARA SANDRA DE OLIVEIRA
Secretária de Orientação e Avaliação

SEBASTIÃO GONÇALVES DE AMORIM
Auditor-Chefe



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00001275/2019 PARECER nº 521-2019**

.....
Signatário(a): **MARA SANDRA DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **13/06/2019 12:50:05**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **ROGERIO DE CASTRO SOARES**

Data e Hora: **13/06/2019 12:02:58**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **SEBASTIAO GONCALVES DE AMORIM**

Data e Hora: **13/06/2019 10:57:32**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **GLEICE VALERIA DA SILVA**

Data e Hora: **13/06/2019 12:07:31**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave FC4DA0C9.B8B3FA2B.CC70A504.8DC17083