

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO N. 437892

Procedência: Prefeitura Municipal de Belo Oriente

Exercício: 1995

Parte: João Bosco Quita Ribeiro

MPTC: Elke Andrade Soares de Moura Silva

RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

E M E N T A

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO. IRREGULARIDADES. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ARQUIVAMENTO.

Contas julgadas irregulares, determinando-se o ressarcimento aos cofres municipais, a ser devidamente atualizado, consoante o disposto na Resolução n. 13/13. Arquivamento dos autos.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

33ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 27/10/2015

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre inspeção ordinária realizada no Município de Belo Oriente, objetivando proceder ao exame in loco das contas municipais do exercício de 1995.

A equipe de inspeção apurou as irregularidades sumarizadas no relatório técnico de fls. 03/12.

A Auditoria opinou pela conversão dos autos em processo administrativo (fl. 458) e o Ministério Público de Contas pela abertura de vista dos autos aos responsáveis (fl. 459).

O então Conselheiro-Relator determinou a citação do Senhor João Bôsko Quita Ribeiro, ex-Prefeito de Belo Oriente, o qual manifestou-se às fls. 462/471.

Os autos seguiram ao Projeto Mutirão, tendo aquela unidade, no relatório de fls. 479/479v, diante do tempo de tramitação dos autos, do princípio da eficiência e dos direitos fundamentais à ampla defesa e à duração razoável do processo, opinado pela extinção do processo sem resolução do mérito, diante da ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo.

O Ministério Público de Contas opinou pelo reconhecimento da prescrição e, diante da ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, pelo arquivamento do processo no que se refere à possível determinação de valores ao erário (fls. 480/481).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Prejudicial de Mérito

Nos termos dos arts. 85, II, e 86 da Lei Orgânica do Tribunal, as condutas apuradas nos presentes autos configuram infrações à norma legal que ensejariam, além da possível determinação de ressarcimento do eventual dano ao erário, a aplicação de multa aos responsáveis. No entanto, devido ao decurso de tempo desde a época dos fatos, faz-se necessário analisar a referida penalidade à luz do instituto da prescrição.

Com redação conferida pela Lei Complementar nº 133, de 5/2/14, foi introduzido à Lei Orgânica deste Tribunal o art. 118-A, II, que estabeleceu prazo prescricional intercorrente de 8 (oito) anos, contado da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível proferida nos autos. Referida norma é aplicável para processos, que, como este, foram autuados até 15/12/11, senão vejamos, in verbis:

Art. 118-A. Para processos que tenham sido autuados até 15 de dezembro de 2011, adotar-se-ão os prazos prescricionais de:

- I – cinco anos, contados da ocorrência do fato até a primeira causa interruptiva da prescrição;
- II – oito anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível proferida no processo;
- III – cinco anos, contados da prolação da primeira decisão de mérito recorrível até a prolação da decisão de mérito irreccorrível.

Parágrafo único. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas para os processos a que se refere o caput prescreverá, também, quando a paralisação da tramitação processual do feito em um setor ultrapassar o período de cinco anos.

A seu turno, o artigo 110-C da Lei Orgânica deste Tribunal estabelece as causas interruptivas da prescrição, quais sejam:

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

- I – despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;
- II – autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas;
- III – autuação de feito no Tribunal de Contas em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo;
- IV – instauração de tomada de contas pelo Tribunal de Contas;
- V – despacho que receber denúncia ou representação;
- VI – citação válida;
- VII – decisão de mérito recorrível.

Da análise dos autos, observa-se que os fatos examinados remontam ao exercício de 1995, tendo o prazo prescricional sido interrompido em 11/11/96, com o ofício que, por ordem do então Conselheiro-Presidente, indicou a equipe responsável pela realização de inspeção no Município de Belo Oriente (fl. 02), nos termos do inciso I do art. 110-C da Lei Orgânica do Tribunal.

Destarte, estando demonstrado o transcurso do prazo de 8 (oito) anos desde a primeira causa interruptiva, reconheço a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do art. 118-A, II, da Lei Orgânica do Tribunal, com a redação da Lei Complementar nº 133/14.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO HAMILTON COELHO:

Também de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

NA PREJUDICIAL DE MÉRITO, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

Mérito propriamente dito

O reconhecimento da prescrição não inviabiliza, entretanto, a análise acerca da existência de eventual prejuízo aos cofres públicos, tendo em vista que, nos termos do § 5º do art. 37 da Constituição da República e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as ações que visam ao ressarcimento do erário são imprescritíveis.

Dentre as falhas apuradas nestes autos, aquelas relativas à falta de comprovação de despesas com comprovantes legais, à realização de despesas com publicidade sem comprovação do conteúdo da matéria veiculada, ao fornecimento de bens para pessoas carentes e de refeições para policiais civis e com o pagamento de juros sobre saldo devedor podem ensejar o ressarcimento de valores ao erário, razão pela qual serão apreciadas nesse momento.

A) Falta de comprovação de despesas por meio dos necessários comprovantes legais

A equipe de inspeção desta Corte apontou a realização de despesa no valor de R\$4.939,25 (quatro mil novecentos e trinta e nove reais e vinte e cinco centavos), junto ao Senhor José Soares de Alvarenga, sem comprovação do estágio da liquidação, em contrariedade ao disposto na Súmula TCEMG nº 53 e no art. 63 da Lei nº 4.320/64, uma vez que a Nota de Empenho nº 1660 estava desacompanhada do respectivo documento fiscal.

O Defendente não se manifestou quanto a este item.

Inicialmente, cumpre reproduzir o teor da Súmula TCEMG nº 53, aprovada em 08/03/89 e revogada em 20/08/97:

São de responsabilidade do ordenador as despesas públicas não acompanhadas de recibos ou quitações.

No mesmo sentido, a Súmula nº 93, editada em 15/8/92, e, ainda, vigente com pequenas alterações de redação, dispõe que:

As despesas públicas que não se fizerem acompanhar de nota de empenho, de nota fiscal quitada ou documento equivalente de quitação são irregulares e poderão ensejar a responsabilização do gestor.

A nota fiscal ou o documento equivalente comprovam a conclusão da liquidação, segundo estágio de realização da despesa previsto na Lei nº 4.320/64. Se no empenho reservam-se recursos para garantir o pagamento do credor, na liquidação ocorre “a verificação do direito adquirido pelo credor mediante o exame dos documentos e títulos comprobatórios do respectivo crédito” .

A liquidação é o reconhecimento de que o contratado cumpriu o objeto pactuado, surgindo assim a obrigação de pagar para a Administração Pública.

No presente caso, em que a questão apreciada cinge-se à ocorrência ou não de dano ao erário, a análise da documentação acostada aos autos permite constatar a satisfatória conclusão da etapa de liquidação da despesa. É que, além da nota de empenho, foi apresentado o recibo de pagamento emitido pelo prestador do serviço, à fl. 115, o qual atesta a entrega de 859 (oitocentos e cinquenta e nove) caminhões de cascalho e, embora não especifique os tributos retidos ou devidos em virtude da realização da operação, é documento suficiente para comprovar o fornecimento do bem e a legalidade do pagamento.

Ademais, não havendo, no processo, qualquer indício de que os serviços contratados não foram prestados e não sendo possível presumir o descumprimento das obrigações contratualmente pactuadas, considero que a ocorrência de dano ao erário não foi demonstrada.

B) Realização de despesas com publicidade sem a comprovação do conteúdo da matéria veiculada

A equipe técnica apontou a realização de despesas com publicidade, junto às empresas Rádio Vanguarda Vale do Aço, Gráfica Tavares Ltda., Radio União Vale do Aço e Valle Comunicação e Marketing Ltda., bem assim à Associação dos Servidores da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, no exercício de 1995, no valor histórico total de R\$4.375,00 (quatro mil trezentos e setenta e cinco reais), em relação às quais não foi apresentado o conteúdo da matéria veiculada.

Não houve manifestação expressa do Defendente quanto a esse apontamento.

Primeiramente, deve-se citar o teor do §1º do art. 37 da Constituição da República:

Art. 37 – (...)

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Logo, a publicidade oficial deve ter como enfoque a educação, a informação e a orientação da sociedade, segundo um critério de razoabilidade. Isso porque as realizações governamentais não devem ser atribuídas ao agente público, mas sempre à entidade política em nome da qual ele atuou com vistas à realização do interesse público.

A publicidade voltada à promoção pessoal do administrador ofende o art. 37, §1º, da Constituição Federal, violando os princípios constitucionais da impessoalidade, da finalidade e da moralidade administrativa, além de acarretar a ocorrência de desvio de finalidade, o qual, nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, resta caracterizado “quando o agente se serve de um ato para satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado. Isto sucede ao pretender usar dos seus poderes para prejudicar um inimigo ou para beneficiar a si próprio ou amigo” .

O Tribunal de Contas da União tem entendido que a atuação com desvio de finalidade acarreta o dever de ressarcimento pelos responsáveis, nos termos dos seguintes acórdãos: Acórdãos nos 370/1997, 15/2002 e 101/2001 da Primeira Câmara e Acórdão nº 02/2000 da Segunda Câmara.

Além disso, este Tribunal, nos termos da Súmula nº 94, já reconheceu ser “nulo e de responsabilidade do gestor o ato que autoriza despesa pública realizada com publicidade que caracterize promoção pessoal de autoridades ou servidores”.

No caso em tela, verifica-se que, de fato, não foram anexados às notas de empenho quaisquer documentos que comprovassem o conteúdo das matérias veiculadas. A omissão do gestor em apresentar o texto das mensagens divulgadas inviabiliza a aferição da regularidade do gasto público.

Note-se que, à época dos fatos, encontrava-se vigente a Instrução Normativa nº 01/92 deste Tribunal, a qual estabelecia que:

(...) só será admitida a divulgação dos atos, programas, serviços e campanha dos órgãos públicos que tiverem caráter:

- a) EDUCATIVO: v.g., ”a que esclarece sobre perigos de doenças, campanha pelo aleitamento materno, sobre o exercício do direito do voto, zelo com equipamentos públicos”, posto que servem à educação, formação ou aprimoramento da consciência comunitária;
- b) DE ORIENTAÇÃO SOCIAL, ao buscar orientar ou conscientizar a população acerca de fatos e/ou valores relevantes para a comunidade, por exemplo: a cidadania, liberdades públicas, direito de voto, o patriotismo; e
- c) INFORMATIVO, quando a finalidade for a de informar a comunidade.

Em face disso, o normativo determinava que “os contratos e qualquer gasto com publicidade deverão ser enviados a esta Casa para cumprimento do disposto no art.71, II, da Constituição Federal e 76, II, Constituição Estadual”.

A Instrução Normativa TCEMG nº 06, de 28/12/94, também já se encontrava em vigor e estabelecia, expressamente, a obrigação de anexar nas notas de empenho o exemplar do jornal, panfleto ou qualquer outro veículo demonstrando o conteúdo da publicidade institucional.

Com efeito, a disponibilização do conteúdo da matéria veiculada por meio de publicidade institucional constitui prática essencial ao controle do cumprimento dos princípios da impessoalidade e da moralidade, bem assim do disposto no art. 37, §1º, da Constituição da República.

Dessa forma, constatada a realização de despesas com publicidade sem a comprovação do conteúdo da matéria veiculada, considero devida a devolução, pelo Senhor João Bôsko Quita Ribeiro, ex-Prefeito e ordenador das despesas, do valor histórico de R\$4.375,00 (quatro mil trezentos e setenta e cinco reais), a ser devidamente atualizado quando do cálculo pela Coordenadoria de Débito e Multa, conforme o disposto na Resolução TC nº 13/13.

C) Fornecimento de óculos a pessoas carentes

A unidade técnica constatou a realização de despesas com aquisição de óculos para pessoas carentes, sem autorização em lei específica e sem cadastro de beneficiários, no valor histórico total de R\$1.475,60 (mil quatrocentos e setenta e cinco reais e sessenta centavos).

Em sede de defesa, o gestor apresentou a “Relação de Clientes Atendidos” (fl. 469).

Sobre esse tema, o Tribunal já teve a oportunidade de manifestar-se nos seguintes termos, na Consulta nº 11365 (nº antigo: 148258-1), respondida em 13/9/95:

Considerando que a natureza da matéria em tela é muito delicada, pois refere-se a concessão de auxílio financeiro a pessoas carentes para atender a despesas de funerais, medicamentos, transportes, médicos e hospitais, agasalhos, equipamentos para deficientes físicos e materiais de construção, deve-se adotar mecanismos de controle, previstos em legislação municipal que resguardem total transparência de todos os gastos, garantam uma triagem dos realmente carentes e vedem qualquer forma de clientelismo ou atuação político-partidária na execução de atividades de Assistência Social.

Destarte, para que este controle seja eficiente e eficaz parece-nos aconselhável a elaboração de um cadastro das pessoas interessadas e que a legislação regulamentadora disponha da forma mais abrangente e objetiva possível sobre as condições para a concessão dos benefícios, a forma de aplicação sempre atenta à legislação de contratos e licitações públicas, bem como aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e razoabilidade que devem nortear a Administração Pública. (grifou-se).

A análise dos autos permite constatar que, embora a Nota de Empenho nº 814 esteja acompanhada dos respectivos documentos fiscais e tenha sido apresentada lista de pessoas beneficiadas pelo fornecimento dos óculos, não foi demonstrada a existência de lei municipal a autorizar os gastos realizados, de modo que não é possível aferir se as despesas foram efetuadas no âmbito de algum programa assistencial regularmente instituído na municipalidade, observados os princípios da impessoalidade e a real necessidade de cada cidadão, ou como medida de caráter eleitoral com vistas a angariar votos para pleitos futuros.

A ausência desses elementos – lei específica e cadastro organizado de pessoas carentes que especifique os critérios adotados para escolha dos beneficiários – inviabiliza a comprovação de que os recursos foram aplicados efetivamente para a consecução do interesse público, o que não pode ser tolerado, sob pena de legitimar-se a utilização de recursos do erário municipal para a promoção pessoal de autoridades públicas.

Nesse cenário, considero irregular o fornecimento, de responsabilidade do Senhor João Bôsko Quita Ribeiro, Prefeito à época, de ajuda a pessoas carentes sem respaldo em lei autorizativa e o necessário controle sobre os gastos realizados, razão pela qual determino que o referido gestor promova o ressarcimento do valor histórico de R\$1.475,60 (mil quatrocentos e setenta e cinco reais e sessenta centavos), o qual deverá ser atualizado consoante o disposto na Resolução TC nº 13/13.

D) Fornecimento de refeições a policiais civis

A equipe técnica do Tribunal apontou, à fl. 139, que, em 1995, o Município de Belo Oriente realizou despesas não afetas à sua competência, no montante histórico de R\$1.606,00 (mil seiscentos e seis reais), referentes ao pagamento de refeições para policiais civis.

Em sua defesa, o Senhor João Bôsko Quita Ribeiro apresentou termo aditivo a convênio de cooperação firmado entre a municipalidade e o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado de Segurança Pública (fl. 468).

Inicialmente, cumpre destacar que este Tribunal possui entendimento consolidado no Enunciado de Súmula nº 15, aprovado em 10/10/87, no sentido de ser irregular o custeio, pelo Município, de benefícios dessa espécie a servidores estaduais, in verbis:

O pagamento frequente pelo Município de refeições para Policiais Cíveis ou Militares é irregular, por caracterizar uma forma indireta de remuneração a servidores estaduais a que a municipalidade não está obrigada a custear.

O custeio habitual, pelos Municípios, de comodidades destinadas a policiais, nelas incluído o fornecimento frequente de refeições, desatende ao princípio constitucional da moralidade administrativa. Isso porque “não é aceitável que o Poder Público despenda recursos com a realização de despesa que consulta, exclusivamente, o interesse do particular, que recebe um estipêndio mensal, exatamente, para fazer face aos gastos com a sua sobrevivência e de sua família” .

No presente caso, constata-se o fornecimento de um total de 312 (trezentas e doze) refeições a policiais civis que atuavam no Município de Belo Oriente.

Consta, nas Notas de Empenho nos 2573 e 3803 (fls. 153 e 157), menção ao fato de que a despesa teria sido autorizada mediante convênio. Ocorre que a cópia do convênio celebrado entre a municipalidade e o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Segurança Pública, demonstra que estava autorizado o custeio, com recursos municipais, apenas de: combustíveis e lubrificantes; lavagem e manutenção de viaturas; manutenção da sede da delegacia local, com o fornecimento de móveis e utensílios; disponibilização de funcionários.

Observa-se, assim, que o custeio de refeições de policiais civis não estava autorizado no instrumento de convênio juntado aos autos. Ademais, não ficou comprovada no processo a existência de lei municipal autorizando o custeio de tais despesas pelo Município.

Por fim, cumpre mencionar que, de acordo com o disposto nos arts. 15 da Lei Estadual nº 9.265/86 e 12 da Lei Estadual nº 9.266/86, há impedimento legal para o Estado de Minas Gerais manter ou celebrar convênio de que possa resultar complementação de vencimento de seus servidores. Dessa forma, conclui-se haver expressa vedação legal para que os Municípios contribuam para o custeio das despesas com pessoal das polícias civil e militar mineiras.

Pelo exposto, ficou caracterizado prejuízo ao erário, o que enseja o ressarcimento aos cofres municipais, pelo Senhor João Bôsko Quita Ribeiro, Prefeito em 1995, da quantia de R\$1.606,00 (mil seiscentos e seis reais), a ser devidamente atualizado quando do cálculo pela Coordenadoria de Débito e Multa, conforme o disposto na Resolução TC nº 13/13.

E) Pagamento de juros sobre saldo devedor

A unidade técnica apontou como irregular o pagamento de juros sobre saldo devedor gerado por lançamento retroativo efetuado pelo Banco do Estado de Minas Gerais - BEMGE, no exercício de 1995, no valor histórico de R\$17,75 (dezessete reais e setenta e cinco centavos), consoante Nota de Empenho nº 866, de fl. 149.

O Defendente asseverou que o pagamento de juros decorreu de lançamento retroativo realizado pelo banco, atinente a um débito em conta que a instituição financeira não aceitou estornar.

Com efeito, o pagamento de juros sobre saldo bancário negativo constitui penalidade acarretada pela ausência de controle do responsável sobre suas obrigações legais.

Cumpre esclarecer que, instado a se manifestar, o gestor não demonstrou a existência de justa causa para o pagamento de juros e, por isso, não se desincumbiu do dever de comprovar que o prejuízo aos cofres públicos era inevitável ou que fora causado por razões alheias à sua vontade.

Deve-se ressaltar, entretanto, que, do ponto de vista material, é ínfima a repercussão da quantia despendida na esfera patrimonial do Município, uma vez que ela corresponde, atualmente, a R\$76,14 (setenta e seis reais e quatorze centavos), de modo que torna-se imperativa a aplicação pelo Tribunal de Contas do princípio da insignificância, não havendo que se determinar a devolução de recursos ao erário ou promover o julgamento pela irregularidade das contas com base na falha ora examinada.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, julgo irregulares os seguintes procedimentos de responsabilidade do Senhor João Bôsko Quita Ribeiro, Prefeito de Belo Oriente no exercício de 1995:

- a) a realização de despesas com publicidade sem a comprovação do conteúdo da matéria veiculada, no valor de R\$4.375,00 (quatro mil trezentos e setenta e cinco reais);
- b) o fornecimento de óculos a pessoas carentes sem autorização legal, no valor de R\$1.475,60 (mil quatrocentos e setenta e cinco reais e sessenta centavos);
- c) o fornecimento de refeições a policiais civis, no valor R\$1.606,00 (mil seiscentos e seis reais).

Diante disso, determino ao sobredito gestor que promova o ressarcimento do valor histórico de R\$7.456,60 (sete mil quatrocentos e cinquenta e seis reais e sessenta centavos) aos cofres municipais, a ser devidamente atualizado consoante o disposto na Resolução nº 13/13.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Estou de acordo, Senhor Presidente, mas solicito que o gestor seja intimado por AR.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

QUE FIQUE REGISTRADO QUE A INTIMAÇÃO SEJA POR “AR”.

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO HAMILTON COELHO:

Também de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, e diante das razões expendidas no voto do Relator, em reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, e no mérito, em julgar irregulares os seguintes procedimentos do Senhor João Bôsko Quita Ribeiro, Prefeito de Belo Oriente, exercício de 1995: a) a realização de despesas com publicidade sem a comprovação do conteúdo da matéria veiculada, no valor de R\$4.375,00 (quatro mil trezentos e setenta e cinco reais); b) o fornecimento de óculos a pessoas carentes sem autorização legal, no valor de R\$1.475,60 (mil quatrocentos e setenta e cinco reais e sessenta centavos); c) o fornecimento de refeições a policiais civis, no valor R\$1.606,00 (mil seiscentos e seis reais). Determinam ao sobredito gestor que promova o ressarcimento do valor histórico de R\$7.456,60 (sete mil quatrocentos e cinquenta e seis reais e sessenta centavos) aos cofres municipais, a ser devidamente atualizado consoante o disposto na Resolução nº 13/13. Intime-se o gestor responsável por AR. Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

Plenário Governador Milton Campos, 27 de outubro de 2015.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Presidente e Relator

(assinado eletronicamente)

Sol/Dri

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/____.

Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão