



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

PARECER

Processo nº: 812375/2009
Relator: Conselheiro Substituto Licurgo Mourão
Natureza: Inspeção Ordinária
Jurisdicionado: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER

RELATÓRIO

1. Inspeção Ordinária realizada na EMATER com o objetivo de examinar o controle dos procedimentos adotados no uso do cartão corporativo disponibilizado os servidores da entidade para aquisição de bens e serviços, fl. 641.

2. A equipe de inspeção apontou as seguintes falhas (fls. 637/693, v. 4):

a) a contratação do serviço de cartão corporativo desatendeu os princípios da isonomia, impessoalidade, eficiência e economicidade, tendo em vista a inadequação do fundamento adotado para justificar a dispensa de licitação, fl. 646/649;

b) a cláusula, estabelecendo que o pagamento das despesas realizadas com cartão corporativo seria feito por meio de fatura, foi alterada no contrato definitivo, possibilitando o débito diário relativo às transações realizadas e inviabilizando a permanência dos recursos na conta da empresa, fl. 649;

c) o cartão corporativo foi utilizado na função crédito, embora o contrato estabelecesse apenas a função débito, fl. 649;

d) houve a prorrogação do contrato assinado, sem termo aditivo, em contrariedade ao que determina o art. 60 da Lei nº 8.666/1993, fl. 650;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

- e) não foram fixados critérios objetivos para uso do cartão corporativo, especialmente no que se refere à possibilidade de saques, ausência de definição das despesas permitidas e seus respectivos limites, prazos e condições para comprovação dos gastos, fl. 651;
- f) a possibilidade de realização de saques com o cartão corporativo inviabiliza a transparência dos gastos, fl. 652;
- g) a funcionária Selma de Fátima R. Marques realizou saques no valor de R\$ 12.100,00, no mês de dezembro/2008, e não foi apresentada a correlata prestação de contas, fl. 652;
- h) as prestações de contas relativas aos gastos com cartão corporativo são insuficientes e pouco claras, fl. 654;
- i) a flexibilidade do limite dos gastos com cartão corporativo, estipulado em R\$ 1.000,00, permitiu a realização de despesas até 12 (doze) vezes superiores ao recomendado, fl. 656;
- j) foram constatadas inconsistências nas prestações de contas da funcionária Simone Rodrigues de Souza, por não retratar os gastos relativos ao mês de referência, fl. 662;
- k) as normas internas da entidade possibilitam gastos com diárias de viagens superiores ao definido no Decreto Estadual nº 44.448/2007, fl. 664;
- l) a ausência de prestação de contas individuais impossibilitou a comprovação dos gastos demonstrados nos extratos, fl. 667;
- m) o uso freqüente de cartão corporativo permitiu o fracionamento de despesa, fl. 663;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

- n) a ausência de correlação entre os pagamentos e saques impediu a comprovação da aplicação dos recursos públicos, fl. 673;
 - o) registros de fatos de natureza distinta nas contas analíticas, fl. 690;
 - p) não ficaram evidenciados os saldos das contas bancárias de cada Unidade Regional no grupo de disponibilidades de demonstrativos contábeis da empresa, fl. 690;
 - q) falta de apropriação de despesas relativas as adiantamentos cujas prestações de contas não foram efetuadas dentro do próprio exercício, comprometendo o resultado apresentado no período apurado, fl. 690;
 - r) gastos a maior realizados pelos funcionários da EMATER, fl. 682.
3. No despacho de fl. 697, o Relator determinou a citação do Presidente, Assessores Jurídicos, Gerente de Divisão de Recursos Financeiros e Contadora da EMATER à época dos fatos.
4. As defesas de Fernanda Barbosa Diniz, Aloísio do Amaral Campos e José Silva Soares foram juntadas às fls. 720/781, 782/798, 801/1013.
5. Em seguida, a Unidade Técnica efetuou a análise das defesas apresentadas, fl. 1.033/1.107
6. Na manifestação de fls. 1111/1112-v, requeri o retorno dos autos à Unidade Técnica para informações complementares.
7. Após os esclarecimentos de fls. 1114/1120, vieram os autos ao Ministério Público para parecer.

FUNDAMENTAÇÃO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Ilicitudes que não geraram dano ao erário - Da prescrição

8. Considerando que até a entrada em vigor da LC nº 133/2014, houve o transcurso de mais de cinco anos desde a causa interruptiva prevista no art. 110-C, I, da LC nº 102/2008, ocorrida em 04/09/2009 (fl. 1), sem que tenha sido proferida decisão de mérito nos autos, houve a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas com relação às falhas listadas nos itens “a”, “d”, “e”, “f”, “m”, “o” e “p”.

Ilicitudes que gerariam dano ao erário

Descumprimento das cláusulas que estabeleçam o pagamento por meio de fatura das despesas, realizadas com cartão corporativo (fl. 649)

9. A equipe de inspeção destacou que a inobservância das cláusulas que estabeleçam o pagamento das despesas realizadas com cartão corporativo por meio de fatura impossibilitou a permanência dos recursos na conta da empresa, itens “b” e “c”, deste parecer, fl. 649.

10. A situação descrita no Relatório Técnico poderia ter ocasionado dano, já que o débito diário, dos valores referentes às despesas realizadas, pode ter impedido os rendimentos oriundos da manutenção dos recursos na conta bancária da entidade.

11. Os autos retornaram à Unidade Técnica para informações complementares sobre a eventual ocorrência de dano ao erário decorrente da falha apontada. Em resposta, o estudo de fls. 1116-v e 1117 consignou que a utilização do cartão, na função crédito, com manutenção dos recursos na conta bancária até pagamento da fatura, nem sempre é a melhor opção.

12. Tal conclusão se confirma pela prática comum de descontos quando utilizada a função débito, associada ao fato de que nem todos os estabelecimentos comerciais disponibilizam a função crédito para pagamento, fl. 1117.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

13. Ao final, o Relatório Técnico concluiu que não houve dano ao erário decorrente de descumprimento de cláusula contratual que determinava o pagamento das despesas efetuadas com cartão corporativo por meio de fatura, fl. 1117.

14. Diante da inexistência de dano comprovado, desconsidero o apontamento para fins de imputação de pena de ressarcimento.

Realização de gastos acima dos limites recomendados e sem prestações de contas

15. Conforme relacionado no estudo técnico, a falta de critérios para a utilização, aliado à ausência de regras claras para comprovação das despesas realizadas, ocasionou uma série de inconsistências no uso do cartão corporativo.

16. A equipe de inspeção relacionou nas letras “b”, “g”, “h”, “i”, “j”, “k”, “l”, “n” e “r”, deste parecer, a realização de despesas acima dos limites impostos para os gastos, falhas nas prestações de contas apresentadas e ausência de comprovação das despesas realizadas.

17. Conforme explicitado às fls. 642/643, o estudo técnico foi realizado mediante a análise de amostras selecionadas a partir de prestações de contas individuais e mensais.

18. As informações coletadas foram utilizadas na elaboração dos Quadros 1 e 2 (fl. 658 e 668), com os quais a equipe de inspeção visou demonstrar as irregularidades apontadas.

19. De acordo com a equipe de inspeção, a EMATER não possuía regra estabelecendo limites ao uso de cartão corporativo, tendo apenas recomendado que fosse evitada sua utilização acima de R\$ 1.000,00, fl. 656.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

20. Com efeito, a equipe técnica apurou que a flexibilidade conferida pela norma permitiu a realização de despesas até 12 (doze) vezes superiores ao recomendado, fl. 656.

21. No primeiro Quadro, foram identificados alguns funcionários cujos gastos ultrapassaram o limite estipulado, fl. 658.

COLOCAR O QUADRO.

22. Por sua vez, no Quadro 2, estão listados os nomes de alguns funcionários da EMATER cujas prestações de contas não foram disponibilizadas para a equipe de inspeção, fl. 668.

COLOCAR O QUADRO

23. A omissão também foi detectada no caso da funcionária Selma de Fátima R. Marques que utilizou o cartão corporativo para sacar o valor equivalente a R\$ 12.100,00 e não prestou contas, fl. 652.

24. Do mesmo modo, foram constatadas inconsistências nas prestações de contas da funcionária Simone Rodrigues de Souza, por não retratar os gastos relativos ao mês de referência, fl. 662.

25. Nos termos do parágrafo único do art. 71 da Constituição Federal/88, todo aquele que, de qualquer modo, utiliza recursos públicos tem a obrigação de prestar contas. Nessa ordem de ideias, a realização das despesas, sem a necessária prestação de contas, representa ilegalidade grave com potencial de lesão aos cofres públicos.

26. A partir dos dados ilustrativamente evidenciados no Quadro 1, é possível verificar a efetivação de despesas acima do limite recomendado, no montante de R\$ 25.810,31 (R\$ 40.810,31 – 15.000,00¹), fl. 658.

27. No mesmo sentido, o Quadro 2 (fl. 668/669) retrata a realização de despesas no total de R\$ 24.257,63, sem a necessária prestação de contas.

¹ Total de gastos efetuados subtraído o valor limite que poderia ser utilizado, multiplicado o resultado pelo número de usuários.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

28. Nesse cenário, com base nos elementos colhidos pela equipe de inspeção, é possível atestar a existência de dano ao erário. A insuficiência de elementos, contudo, impede a quantificação do efetivo prejuízo e a identificação dos responsáveis.

29. No caso do presente processo, por se tratar de utilização de cartão corporativo, a responsabilidade pelos valores despendidos deve recair sobre os usuários.

30. Compulsando os autos, verifico que nenhum dos usuários do cartão corporativo foi citado.

31. A inobservância dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa impedem o exercício da pretensão ressarcitória por parte do Tribunal de Contas.

32. O caso em análise se enquadra perfeitamente na hipótese prevista no art. 47 da LOTCEMG, que determina a instauração de Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa, *in verbis*:

Art. 47. A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, adotará providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos e quantificação do dano, quando caracterizadas:

I - omissão do dever de prestar contas;

II - falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou pelo Município;

III - ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;

IV - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que possa resultar dano ao erário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

33. A omissão na adoção das medidas administrativas internas para apuração dos fatos e quantificação do possível dano constitui grave infração à norma legal e torna o responsável solidário, sujeitando-o às sanções cabíveis.

34. Na presente análise, cabe a aplicação subsidiária do prazo de dez anos para instauração da Tomada de Contas Especial previsto pelo Tribunal de Contas da União no § 4º do art. 5º da Instrução Normativa n. 56/2007:

Art. 5º(...)

§ 4º. Salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso, nos termos do art. 1º, § 1º.

35. Determinação confirmada pelo TCU no inciso II do art. 6º da Instrução Normativa n. 71/2012:

Art. 6º. Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

I - valor do débito atualizado monetariamente for inferior a R\$ 75.000,00;

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;

36. Diante do exposto, e tendo em vista o escoamento do prazo de 180 dias previsto no inciso I do art. 246 da Resolução n. 12/08 para adoção das medidas administrativas internas visando o ressarcimento do dano ao erário pelos usuários do cartão corporativo, entendo que deve ser determinada pelo Tribunal de Contas a instauração da Tomada de Contas, a fim de se apurar os fatos, quantificação do possível dano e identificação de seus responsáveis, nos termos do disposto no § 1º do art. 47 da Lei Complementar n. 102/08 e no § 1º do art. 245 da Resolução n. 12/08.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

A existência de normas internas da entidade permitiu a realização de gastos com diárias de viagens superiores ao definido no Decreto Estadual nº 44.448/2007 (fl. 664)

37. A equipe de inspeção apontou que normas internas da EMATER permitiram que os gastos com diária de viagens ultrapassassem os valores definidos no Decreto Estadual nº 44.448/20007, fl. 664.

38. O apontamento técnico, por basear-se na análise de amostras, não detalhou quais gastos superaram o limite estabelecido em ato normativo, quem foram os beneficiários, nem qual o valor total das despesas nessa situação. Por esse motivo, requeri o retorno dos autos à Unidade Técnica para que se manifestasse sobre a ocorrência de dano ao erário, fl. 1111/1112-v.

39. Em resposta, a Unidade Técnica enfatizou que os trabalhos de inspeção se basearam em estudo randômico das prestações das contas disponibilizadas, fl. 1118.

40. Acentuou que os prejuízos apurados nas amostras eram baixos para justificar o exame de todas as prestações de contas e que o levantamento dos dados, provavelmente, possuirá custo superior ao valor do eventual prejuízo. Ao final, a equipe técnica sugeriu o arquivamento da matéria, nos termos do inciso III do art. 176 do RITCEMG, fl. 1119.

41. A análise aleatória das prestações de contas, disponibilizadas à equipe de inspeção, revelou a existência de indícios de dano ao erário, conforme informações consignadas no Quadro de fl. 1119.

42. Verifico que, individualmente considerados, os danos apurados pela equipe de inspeção (fl. 1119) são de pequena monta. Contudo, a soma de todos estes pequenos valores poderia representar relevante lesão ao erário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

43. Também deve ser levado em conta que o escopo da presente Inspeção Ordinária consistiu no exame do controle e dos procedimentos adotados no uso do cartão corporativo, fls. 641 e 25. A meu ver, a inspeção ordinária, que se restringiu à análise de conformidade dos mecanismos de controle utilizados, deveria priorizar o exame dos resultados decorrentes do gerenciamento do cartão corporativo, tendo como objetivo principal a preservação do patrimônio público.

44. A meu ver, o dano ao erário evidenciado, embora não tenha sido objeto central da inspeção realizada, não pode ser desprezado.

45. Por esse motivo, entendo que deve ser determinada, ao atual Presidente da EMATER, a instauração da Tomada de Contas Especial, a fim de se apurar os fatos, quantificação do possível dano e identificação dos responsáveis pela realização de despesas com diárias de viagens superiores ao determinado pelo Decreto Estadual nº 44.448/2007, nos termos do disposto no § 1º do art. 47 da Lei Complementar n. 102/08 e no § 1º do art. 245 da Resolução n. 12/08.

Despesas a maior realizados pelos funcionários da EMATER (fl. 682)

46. À fl. 682, a equipe de inspeção apontou a falta de apropriação de despesas relativas aos adiantamentos cujas prestações de contas não foram realizadas dentro do próprio exercício.

47. Conforme apurado no Relatório Técnico, esta situação foi agravada pela existência de gastos, superiores ao estipulado, que posteriormente foram “acertados” pela EMATER. O valor total do “acerto”, equivalente a R\$ 3.786,34, foi realizado por meio do cheque nº 851.764. A relação de pagamentos foi carreada às fls. 593/594.

48. Analisando os autos, verifico que a cópia do cheque não foi juntada aos autos, o que impede a identificação do responsável pela sua emissão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

49. Requeri o retorno dos autos à Unidade Técnica, para esclarecimentos sobre a existência de possível dano sobre as operações designadas no estudo como “acertos”.

50. Em resposta, a equipe técnica informou que não há indícios de que as diferenças pagas não eram devidas e que a falha apontada no primeiro estudo refere-se ao momento da contabilização da despesa, fl. 1120.

51. Nesse contexto, acompanho o Relatório Técnico que afastou a ocorrência de dano ao erário e concluo pelo arquivamento dos autos.

CONCLUSÃO

52. Ante ao exposto, OPINO:

a) quanto à pretensão punitiva, diante da ausência de prova de dano ao erário, pelo RECONHECIMENTO da prescrição do poder punitivo do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do art. 110-C, § 1º, inciso I e § 2º da Lei Complementar n. 102/2008, com a redação anterior àquela dada pela Lei Complementar n. 133/2014, devendo ser extinto o processo sob análise com resolução de mérito, nos termos dos arts. 110-E e 110-F da Lei Complementar n. 102/08, e promovido seu arquivamento;

b) quanto à pretensão ressarcitória, diante dos indícios relevantes de dano ao erário sem, contudo, a completude necessária a um juízo conclusivo, pela INTIMAÇÃO do atual Presidente da EMATER para instaurar Tomadas de Contas Especiais distintas para apuração dos fatos, quantificação do possível dano e identificação de seus responsáveis, referentes às despesas com diárias de viagens acima do limite fixado pelo Decreto Estadual nº 44.448/2007 e aos gastos com cartão corporativo acima do limite recomendado pela entidade e sem a necessária prestação de contas, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do § 1º do



Ministério
Público
Folha nº

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

art. 47 da Lei Complementar n. 102/2008 e do § 1º do art. 245 da Resolução n. 12/2008.

Belo Horizonte, 27 de julho de 2016.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)