



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

PARECER

Processo nº: 706.879/2005 – Recurso de Revisão
Apensos nº: 60.862/1989 e 660.028/2002
Relator: Conselheiro Mauri Torres
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Dona Euzébia
Recorrente: Antônio Eustáquio Pereira, ex-Prefeito Municipal

RELATÓRIO

1. Recurso de Revisão interposto por Antônio Eustáquio Pereira, ex-Prefeito do Município de Dona Euzébia, em face da decisão proferida pela eg. Primeira Câmara do Tribunal, na sessão do dia 29/08/2000, cujo Acórdão foi publicado no D.O.C. de 21/10/2000, conforme fls. 1812/1815, do Processo apenso de nº 660.028.

2. As irregularidades inicialmente apuradas, que resultaram na condenação do gestor à devolução de valores ao erário municipal (autos nº 60.862), foram decorrentes de inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Dona Euzébia, relativamente ao período de sua gestão, exercícios de 1989 a 1992.

3. De acordo com o Acórdão de fls. 1813/1815 e Notas Taquigráficas de fls. 1830/1839 (autos, nº 660.028), foi determinada a devolução aos cofres públicos das importâncias, devidamente atualizadas, referentes às seguintes despesas:

a) Subvenções sociais concedidas nos valores de NCz\$2.018,07 (1989), Cr\$375.896,00 (1990), Cr\$627.033,00 (1991) e Cr\$3.706.672,00 (1992), haja vista que não foram apresentadas as respectivas prestações de contas e nem comprovada a realização da tomada de contas especial prevista no art. 40, da LC nº 33/94;

b) Aquisição de mercadorias diversas, nos valores de NCz\$11.757,51 (1989), Cr\$750.033,95 (1990), Cr\$2.109.025,00 (1991) e Cr\$1.570.610,00 (1992), em cujos recibos confeccionados pela Prefeitura não há a devida identificação dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

signatários e dados essenciais, tais como número do CPF ou CGC e endereço completo, não constando, também, informações referentes à quantidade, espécie, qualidade e preço unitário das mercadorias;

c) Pagamento de viagens do Prefeito, nos valores de NCz\$3.740,00 (1989), Cr\$32.000,00 (1990) e Cr\$70.000,00 (1991), sem o relatório dos gastos efetivados;

d) Pagamento de viagens de funcionários a serviço do Município, nos valores de NCz\$180,00 (1989), Cr\$95.600,00 (1990), Cr\$26.000,00 (1991) e Cr\$610.000,00 (1992), sem os respectivos comprovantes dos gastos;

e) Aquisições diversas realizadas no exercício de 1992, no valor total de Cr\$29.185.000,00, comprovadas por notas fiscais inidôneas e emitidas por empresas declaradas fictícias pela Secretaria de Estado da Fazenda;

f) Pagamento de serviço de reforma de veículo pertencente a particular, no valor de NCz\$6.000,00 (1989), não restando comprovado, por meio de Boletim de Ocorrência da Polícia Militar, de sentença judicial, ou de qualquer outro modo, que caberia à Prefeitura arcar com o custo;

g) Pagamento de seguro de vida em grupo para servidores municipais, nos valores de Cr\$158.791,02 (1991) e Cr\$2.678.173,32 (1992), sem lei autorizativa e sem indicação da fonte de custeio;

h) Compra de gabinete odontológico no valor de NCz\$6.000,00 (1989), não tendo sido o bem incorporado ao patrimônio da Prefeitura e nem conhecida sua destinação.

4. O referido Acórdão também determinou a aplicação de multa ao gestor no valor de **300 UFIR**, pela ausência de implantação ou de demonstração prática de ato que revelasse a intenção de se estabelecer, no município, Sistema de Controle Interno, evitando as falhas relativas à falta de registro da destinação dada a cadernos escolares e a sacos de cimento adquiridos em grandes quantidades pela Prefeitura.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

5. O Relator, por meio do despacho de fl. 89, determinou o exame dos autos pela Unidade Técnica, que opinou no Relatório de fls. 93/105, pela manutenção da decisão recorrida, com exceção do “item 05 – Notas fiscais de firmas fictícias e notas fiscais inidôneas”, cuja justificativa foi acolhida, afastando-se a irregularidade.

6. Por meio do despacho de fl. 108, foi determinada a citação do recorrente, ex-Prefeito do Município de Dona Euzébia, para que, no prazo regimental, pudesse se pronunciar sobre o estudo técnico de fls. 93/105.

7. Manifestação apresentada às fls. 115/118, reiterando o pedido de reforma do Acórdão que determinou a devolução de valores ao erário e a aplicação de multa, sendo requerida a absolvição do então gestor municipal.

8. Relatório de Auditoria juntado às fls. 122/133, opinando pelo provimento parcial do recurso, de forma a desconsiderar as irregularidades referentes aos itens 2 e 5, bem como pela manutenção da decisão em relação aos demais vícios.

9. Em seguida, o processo foi encaminhado a este Ministério Público de Contas para fins de emissão de parecer conclusivo.

FUNDAMENTAÇÃO

Multa - Prescrição

10. Considerando que houve o transcurso de mais de **cinco anos**, contados da prolação da primeira decisão de mérito recorrível, Acórdão publicado em 21/10/00, fls. 1812/1815, do Processo Apenso nº 60.862, verifico que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais foi alcançada pela **prescrição** prevista no art. 118-A, III, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do TCE-MG), alterada pela Lei Complementar Estadual nº 133/2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

11. Nesses termos, entendo que a multa aplicada ao gestor, no valor de 300 UFIR, se encontra prescrita.

Restituições

Subvenções sociais concedidas indevidamente

12. O Acórdão recorrido considerou irregulares os valores repassados pela Prefeitura Municipal às entidades privadas sem fins lucrativos, na forma de subvenções sociais, diante da ausência de prestações de contas ou da realização de tomada de contas especial.

13. Em petição de fls. 02/03, o recorrente sustentou que “(...) *mesmo não havendo a prestação de contas por parte dos subvencionados, os repasses são legais, eis que aplicados na forma estabelecida em lei municipal*” (fl. 02).

14. Já às fls. 115/116, o então Prefeito voltou a reconhecer a inexistência da prestação de contas e da tomada de contas especial, mas afirmou que não pode ser penalizado por tais irregularidades, já que as subvenções foram realizadas com amparo legal e recebidas pelas entidades beneficiárias.

15. Tanto o exame técnico, fls. 93/105, como a manifestação da Auditoria, fls. 122/133, foram assentes em rechaçar os argumentos do responsável.

16. Isso porque, além de não apresentar fatos novos, tais alegações não foram capazes de elidir a necessidade de o gestor público tomar as contas da correta aplicação dos recursos pelo parceiro privado.

17. Caso ocorresse o contrário, bastaria que os Chefes de Poder celebrassem parcerias com entidades beneficentes e transferissem recursos públicos para as ações correspondentes à finalidade da entidade, deixando de observar, ao longo do convênio e ao seu final, se, de fato, os valores foram devidamente aplicados em consonância com o interesse público.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

A natureza pública impõe ao administrador o dever de prestar contas de seus atos e a demonstração da lisura com que se procede só é possível por meio documental. [Recurso de Revisão n. 640.463. Rel. Conselheiro Moura e Castro. Sessão do dia 13/08/2003].

18. Sendo assim, entendo que a decisão recorrida merece ser mantida nesse ponto.

Aquisições de mercadorias sem comprovantes legais

19. Segundo consta no Acórdão ora impugnado, o então Prefeito adquiriu produtos e mercadorias diversas sem a devida identificação, nos comprovantes de fornecimento, dos signatários ou beneficiários, além de não constar informações referentes à quantidade, espécie, qualidade e preço unitário das mercadorias.

20. O responsável, por sua vez, alegou que, por se tratarem de materiais de consumo, a comprovação de que foram adquiridos e incorporados ao patrimônio municipal torna-se impossível na atualidade e que um eventual dever de ressarcimento caracterizaria enriquecimento ilícito da Administração (fl. 82).

21. O Órgão Técnico entendeu não haver reparos na decisão impugnada, uma vez que a Súmula nº 93, do TCE, publicada inicialmente em 15/08/92, dispunha que

As despesas públicas, ainda que precedidas de Notas de Empenho, mas que não se fizerem acompanhar de Notas Fiscais ou documento equivalente de quitação, são irregulares e de responsabilidade do gestor.

22. Contudo, nesse ponto, respeitosamente discordo da Unidade Técnica e acompanho o posicionamento da Auditoria, que se manifestou às fls. 127/128, pela reforma da decisão no tocante a este item.

23. Conforme observado pelo então Auditor Gilberto Diniz, além de haver presunção relativa de que os produtos foram realmente adquiridos, *“as notas de empenho e recibos*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

atinentes à despesa, às fls. 237 a 423, dão conta de que houve o estágio de liquidação da despesa, bem como há quitação dos favorecidos” (fl. 127).

24. Por não haver qualquer indício nos autos contestando a aquisição dos produtos, o vício detectado se restringiria ao âmbito fiscal, dada a ausência da emissão de notas fiscais.

25. Tal inconsistência, contudo, não teria o condão de ensejar a devolução dos valores pagos pela Prefeitura.

26. Ademais, compulsando as notas de empenho e os recibos atinentes à despesa, fls. 237/423, verifico que tampouco a Súmula nº 93, invocada para corroborar a tese alcançada pelo Acórdão, poderia ser aplicada ao presente caso, eis que sua primeira publicação, em 15/08/92, é posterior à data dos fatos aqui colocados em xeque.

27. Portanto, acompanho o posicionamento da Auditoria para opinar pela **reforma da decisão** no tocante a este tópico.

Viagens do Prefeito sem relatório e viagens de servidores sem os documentos comprobatórios

28. O ex-gestor também recorre da irregularidade apontada nas despesas com diárias de viagens desacompanhadas do relatório de gastos realizados, bem como do pagamento das despesas com viagens de servidores municipais sem a respectiva prestação de contas.

29. Em sede de recurso, o responsável argumentou que as viagens foram institucionais e que, embora tenha havido o desaparecimento dos recibos, a motivação consta em cada nota de empenho (fls. 03 e 82, destes autos).

30. Conforme noticiou o Órgão Técnico, ao contrário do que sustentou o recorrente, sequer as notas de empenho estão devidamente motivadas, já que em várias delas não há o indicativo do destino ou objeto da viagem (fls. 99/100).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

31. A Auditoria ressaltou o descumprimento às Súmulas nº 79 e 82, do TCE/MG, para ratificar a decisão recorrida.

32. A Súmula nº 82, publicada em 29/08/90 e cancelada em 26/11/08, possuía a seguinte redação: *“as despesas de viagem do Chefe do Executivo Municipal são regulares se acompanhadas do relatório dos gastos feitos”*.

33. O dever constitucional da realização de prestação de contas deve ser efetivado em cada situação jurídica de maneira distinta, adequada ao contexto histórico e à realidade de cada agente público e sua respectiva pessoa jurídica.

34. Na época de vigência da Súmula nº 82, seu enunciado exigia do Prefeito (e, por consequência, dos demais agentes políticos eletivos), apenas a apresentação de um relatório dos gastos realizados.

35. Igual flexibilidade não era encontrada na comprovação das despesas realizadas por servidores municipais, uma vez que a Súmula nº 79, em sua redação original de 08/06/90, estabelecia ser *“irregular a despesa pública referente à viagem de funcionário a serviço do município que não se fizer acompanhada dos respectivos comprovantes”*.

36. Após o cancelamento da Súmula nº 82, no ano de 2008, o TCE/MG proferiu entendimento, no âmbito do Processo nº 748370¹, de que não apenas o Prefeito, mas também Secretários, Vereadores, Presidente da Câmara e até mesmo os agentes políticos estaduais deveriam se adequar às mesmas regras aplicáveis aos servidores públicos.

37. Contudo, tendo em vista que os fatos analisados nos presentes autos remontam aos exercícios de 1989 e 1992, a aplicabilidade do enunciado da Súmula nº 82, se mostra adequada, eis que, como já dito, seu cancelamento só veio a ocorrer no ano de 2008.

38. Conforme já destacado no Acórdão aqui atacado, o gestor não apresentou os relatórios exigidos e tampouco outros documentos comprobatórios.

¹ Consulta – Tribunal Pleno, Sessão de 20/05/09 – Rel. Conselheiro Antônio Andrada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

39. Em outras palavras, por considerar que *“as despesas de viagem do Chefe do Executivo Municipal são regulares se acompanhadas do relatório dos gastos feitos”*, alinho-me à conclusão da Unidade Técnica e também da Auditoria, para me posicionar pela manutenção da decisão.

40. Portanto, uma vez que o gestor não comprovou o cumprimento da Súmula nº 82, deixando de apresentar os respectivos relatórios dos gastos realizados, entendo que as despesas não comprovadas deverão ser ressarcidas.

41. O mesmo raciocínio se aplica às despesas realizadas sob o regime de adiantamento para cobrir diárias de servidores, uma vez que, como já dito acima, a Súmula nº 79, em sua redação de original de 08/06/90, já exigia uma rígida prestação de contas para aqueles que não fossem considerados agentes políticos.

42. Portanto, a meu ver, a argumentação trazida pela parte recorrente não merece prosperar.

Notas fiscais de firmas fictícias e notas fiscais inidôneas

43. Consoante o Acórdão aqui impugnado, o responsável teria sido responsabilizado pela execução de despesas comprovadas por notas fiscais inidôneas, emitidas por empresas declaradas fictícias pela Secretaria de Estado da Fazenda.

44. O responsável asseverou, em sede recursal, não ser obrigação do Chefe do Executivo Municipal verificar se uma nota fiscal é válida ou não (fl. 82).

45. Já à fl. 03, complementou afirmando que as notas fiscais “foram impressas com autorização da Administração Fazendária, estando dentro do prazo de validade”:

Na verdade, o Município necessitava da mercadoria adquirida e o fez observando a qualidade e preço, não sendo da alçada do Prefeito Municipal apurar se uma nota fiscal é ou não inidônea, sendo este múnus do Estado ou da Polícia Judiciária (autos, fl. 03).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

46. A Unidade Técnica acolheu a argumentação, entendendo pelo afastamento da responsabilidade ao gestor (fls. 101/102).

47. De igual forma, a Auditoria opinou pela desconsideração da irregularidade em relação ao gestor por se tratar de matéria vinculada à competência da Receita Fazendária.

48. Em outras oportunidades, também me manifestei pela retirada da irregularidade em casos análogos. Cito trecho do Parecer, da lavra deste Procurador Geral, emitido nos autos do Processo Administrativo nº 706185:

A equipe de inspeção, à fl. 29, apontou que a Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Retiro, no exercício de 2002, realizou despesas acompanhadas de notas fiscais inidôneas no valor total de R\$47.353,78. Tal anotação foi ratificada pelo Órgão Técnico às fls. 464 a 472.

De acordo com os documentos extraídos do SICAF em 2003, acostados às fls. 121 a 125, 128 a 131, 135 a 137, 142 a 144, a Secretaria de Estado da Fazenda havia bloqueado os contribuintes que emitiram as notas fiscais que acobertaram as despesas analisadas neste item, que foram realizadas no exercício de 2002, e cancelou alguns documentos dessas empresas, cujas impressões haviam sido autorizadas em anos anteriores.

Assim, o apontamento da equipe inspetora se refere a possíveis irregularidades de natureza fiscal, cuja verificação escaparia à competência constitucional do Tribunal de Contas.

Em relação às notas fiscais que acobertaram esses gastos, constato que, em todas, constam os números das autorizações fazendárias para suas impressões; que as datas dessas autorizações precederam as datas das emissões dessas notas e que os prazos limites para suas emissões foram respeitados.

Dessa maneira, em relação aos documentos fiscais propriamente ditos não foram detectadas irregularidades.

49. Portanto, acompanho o posicionamento da Auditoria para opinar pela **reforma da decisão** no tocante a este tópico.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

Reforma de veículo particular

50. A parte recorrente se insurge contra o pagamento do valor de NCz\$6.000,00 pago pelo serviço de reforma de veículo pertencente a pessoa particular, não restando comprovado, através de Boletim de Ocorrência da Polícia Militar, de sentença judicial ou de qualquer outro modo, que caberia à Prefeitura Municipal de Dona Euzébia arcar com o custo do conserto.

51. Em seu recurso, o ex-gestor sustenta que o pagamento gerou economia processual, uma vez que a Prefeitura seria responsabilizada a reparar o dano causado, evitando, assim, o pagamento de custas judiciais, honorários de sucumbência e outros emolumentos (fl. 117).

52. Diante da ausência de documentos comprobatórios, a Unidade Técnica deixou de acatar o discurso do responsável (fls. 102/103).

53. No mesmo sentido, a Auditoria se posicionou pelo respeito aos princípios da legalidade, formalidade e motivação, para negar a tese apresentada (fl. 131).

54. No plano abstrato, muito embora considere louváveis ações reparatórias realizadas sem determinações coercitivas de controle, essas não podem prescindir dos correspondentes processos administrativos.

55. Por certo, a judicialização de demandas com fins protelatórios, cujo Poder Público, invariavelmente, figura no pólo passivo, muitas vezes descaracteriza o interesse público primário.

56. Contudo, a resolução, de ofício, de seus conflitos, em especial, envolvendo demandas reparatórias, deve ser levada a cabo pela Administração sem se descuidar



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

do atendimento aos princípios publicistas que, no presente caso, deveriam se materializar em documentos que compusessem um processo administrativo formal (Boletim de Ocorrência, Relato de Testemunhas, motivação do gestor, etc).

57. Diante da ausência de mínimos elementos formais, não há que se falar, sequer, em controle externo realizável sob a despesa pública em questão.

58. Sendo assim, no presente item, posiciono-me pela manutenção da decisão recorrida.

Seguro de vida em grupo para servidores

59. Nos termos do Acórdão aqui impugnado, o ex-Prefeito foi responsabilizado por haver autorizado o pagamento de seguro de vida em grupo para servidores municipais, nos valores de Cr\$158.791,02 (1991) e de Cr\$2.678.173,32 (1992), sem amparo legal e sem indicação da fonte de custeio.

60. O recorrente ressaltou o caráter social do benefício, não havendo encontrado nos arquivos da Prefeitura a lei autorizativa necessária para legitimar a despesa (fl. 03, destes autos).

61. O Órgão Técnico não acolheu tais argumentos, porquanto sequer houve manifestação do interessado com relação à falta da fonte de custeio para amparar a despesa (103/104).

62. Além disso, diante da ausência de lei municipal autorizativa, a Auditoria também opinou pela manutenção da irregularidade (fl. 132).

63. O Tribunal de Contas já enfrentou, por diversas vezes, o pagamento do referido benefício sem amparo em lei. Transcrevo trecho do Processo Administrativo nº 606.346, da Relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, julgado na sessão de 02/08/2016:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

PAGAMENTO DE SEGURO DE VIDA A SERVIDORES MUNICIPAIS SEM LEI AUTORIZATIVA. DANO AO ERÁRIO. DEVOLUÇÃO (...) Em 2003, o Tribunal passou a adotar o entendimento exarado pelo Tribunal Pleno em resposta à Consulta nº 656385, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone, votada em 14/5/03, de que a concessão de seguro de vida seria permitida para servidores que realizassem atividades sob condições especiais que colocassem em risco a sua integridade física, desde que houvesse previsão legal e prévio procedimento licitatório.

No caso dos autos, a equipe de inspeção do Tribunal questionou a ausência de lei autorizativa para a concessão do benefício, a qual não foi apresentada pelo responsável.

Sendo assim, determino o ressarcimento aos cofres municipais, pelo Senhor Marcos Antônio de Castro Loures prefeito municipal à época, da quantia histórica de R\$18.171,74 (dezoito mil cento e setenta e um reais e setenta e quatro centavos), a ser devidamente atualizado.

64. Pelo exposto, diante da ausência do respectivo instrumento legislativo necessário para validar a despesa pública, constato o descumprimento do basilar princípio da legalidade insculpido no art. 37, *caput*, da CR/88, fato que, por si só, já macula o ato praticado.

65. Entendo, assim, mantida a decisão recorrida.

Aquisição de gabinete odontológico não incorporado ao patrimônio

66. O recorrente foi responsabilizado pela compra de gabinete odontológico no valor de NCz\$6.000,00 (1989), que não foi incorporado ao patrimônio da Prefeitura e nem conhecida sua destinação.

67. O ex-gestor, por sua vez, voltou a asseverar, como já havia feito em sua exordial, que o bem sequer chegou a ser adquirido, já que a Administração teria optado por comprar cimento para doação a munícipes contemplados com lotes situados no “Morro do Querosene” (fl. 83).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

68. O Órgão Técnico ressaltou, com base nos documentos de fls. 68/69, do processo nº 60.862/1989, a comprovação do favorecimento a Alcione Rodrigues dos Santos como beneficiária (fls. 104/105).

69. Em sua impugnação de fls. 115/118, o responsável asseverou que o nome de Alcione Rodrigues dos Santos na nota de empenho foi um erro material, já que o equipamento odontológico iria ser operado pela referida profissional, “dentro do próprio município, como de fato ocorreu, estando dito equipamento em poder do município até a presente data” (fl. 117).

70. Segundo a Auditoria, os argumentos esboçados pelo recorrente não seriam suficientes para afastar a irregularidade, já que sequer foi trazida uma certidão ou outro documento capaz de atestar a incorporação do bem ao inventário patrimonial da Prefeitura.

71. Da mesma forma, diante da ausência de fatos novos trazidos pelo responsável, considero mantida a irregularidade.

CONCLUSÃO

72. Ante o exposto, OPINO pelo parcial provimento do Recurso de Revisão apenas para:

a) **Desconstituir a multa** imposta no Acórdão publicado em 21/10/2000, fls. 1812/1815 do Processo Apenso nº 660.028, diante da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, nos termos do art. 118-A, III, da LC nº 102/2008;

b) **Desconstituir a condenação de ressarcimento** aos cofres municipais dos seguintes valores:

b.1) **NCz\$11.757,51, Cr\$750.033,95, Cr\$2.109.025,00 e Cr\$1.570.610,00**, referentes a aquisição de mercadorias diversas sem a completa identificação dos fornecedores;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

b.2) **Cr\$29.185.000,00**, referente ao valor de notas fiscais inidôneas, emitidas por empresas declaradas fictícias pela Secretaria de Estado da Fazenda.

Belo Horizonte, 15 de setembro de 2016.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

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