



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n: 986.578
Natureza: Recurso Ordinário
Órgão: Prefeitura Municipal de São João Evangelista
Exercício: 2003
Signatário: Pedro de Queiroz Braga
Procurador: Neander Araújo - OAB/MG n. 90.559
Ref. aos autos: 702.511 – Processo Administrativo

I – Do Relatório

Versam os presentes autos sobre Recurso Ordinário interposto pelo Senhor Pedro de Queiroz Braga, ex-Prefeito do Município de São João Evangelista, com objetivo de reformar a decisão proferida no Acórdão de fl. 2793 do Processo Administrativo n. 702.511.

O referido processo é decorrente de inspeção realizada por técnicos deste Tribunal na Prefeitura Municipal de São João Evangelista, no período de 19 a 23/05/2003, que teve como objetivo fiscalizar os atos de arrecadação de receitas e ordenamento de despesas realizadas por aquele Órgão entre janeiro de 2002 a abril de 2003, compreendendo a remuneração dos agentes políticos, análise integral do ensino e saúde, o controle patrimonial e os demais atos e procedimentos administrativos praticados pelo Órgão, bem como o cumprimento das disposições legais, abrangendo o controle interno.

Na Sessão da Segunda Câmara, de 19/11/2015, foi proferida a decisão constante do referido Acórdão, na qual foi aplicada a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, no tocante às irregularidades passíveis de aplicação de multa, e, no mérito, quanto à pretensão ressarcitória, em determinar a devolução pelo Senhor Pedro de Queiroz Braga, ordenador de despesas à época, dos seguintes valores:

- a - R\$1.469,92 (um mil quatrocentos e sessenta e nove reais e noventa e dois centavos), por despesas com publicidade sem apresentação da matéria veiculada (§ 1º do art. 37 da Constituição da República - CR/1988);**
- b - R\$1.447,12 (um mil quatrocentos e quarenta e sete reais e doze centavos), pelo pagamento de multas de trânsito.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Inconformado com a referida decisão o referido agente público, por meio de seu procurador, Senhor Neander Araújo, OAB/MG n. 90.559 (termo de 2149 dos autos de n. 702.511), interpôs o presente recurso de fl. 01 a 05, o qual foi admitido pela Exma. Senhora Conselheira-Relatora, que encaminhou os autos a esta Coordenadoria para exame, conforme despacho de 30/06//2016, fl. 09.

É o relatório.

II - Das razões recursais

Após discorrer sobre a síntese dos fatos descritos nos autos de n. 702.511 o Procurador do Recorrente apresentou alegações da seguinte forma:

1 – Das multas de trânsito

De acordo com o Representante, fl. 02 e 03, a Equipe de Inspeção deste Tribunal constatou em alguns veículos da frota municipal a existência de multas, a qual apontou, também, que o setor de transportes não dispunha de regulamento para a apuração e atribuição de responsabilidade, no caso de ocorrência de multas, problema solucionado, à época, mesmo com o relatório de inspeção ter chegado ao conhecimento da Administração somente em 2007.

Afirmou que os fatos apontados não induzem em malversação de recursos públicos, sendo que os veículos à época possuíam motorista determinado, dando à Administração pleno controle dos responsáveis para ressarcimento do erário público.

Assinalou que não há como condenar o Recorrente ao ressarcimento das referidas multas (R\$1.447,12), haja vista a completa ausência de dolo na sua conduta, bem como não há como este Tribunal presumir que tal despesa não foi realizada no interesse público, sendo por demais severa a determinação de devolução, quando até a pretensão punitiva já se encontra prescrita.

Por fim, frisou que o ressarcimento possui guarida no contexto do dolo e do efetivo prejuízo aos cofres públicos, o que não se verifica no caso correto para dar sustentação à condenação.



2 – Das despesas com publicidade

Segundo o Procurador, fl. 03 a 05, a Equipe de Inspeção alegou em seu relatório que as matérias publicadas não foram juntadas às notas de empenho, para fins de se aferir a promoção pessoal de autoridades, conduta vedada pelo § 1º do art. 37 da Constituição da República – CR/1988.

Ressaltou que pelo princípio da presunção de legalidade dos atos da administração pública não há como pressupor ilegalidade nesta conduta, tendo em vista que não restou provado nos autos a prática de publicidade vedada, não podendo o Recorrente ser condenado por presunção, o que se afasta de qualquer princípio hermenêutico de interpretação de prova jurídica.

Alegou que no Acórdão atacado não se fala em publicidade ilegal, mas ainda assim foi exarada condenação ao ressarcimento dos valores gastos com a publicidade, pelo simples fato da matéria não constar anexada ao empenho, havendo de se considerar, ainda, os diminutos valores investidos na referida publicidade, o que não indica ter havido qualquer desvio ou intenção de agente público de se promover à custa do erário público.

Transcreveu o voto divergente do Exmo. Senhor Conselheiro Gilberto Diniz na Sessão de julgamento dos autos de n. 702.511 e concluiu com a afirmação de que *“não pode haver punição nesse caso, por tratar-se de despesa lícita, realizada em conformidade com as regras orçamentárias, cuja ilegalidade seria aferida de forma excepcional apenas na análise do conteúdo constante da matéria divulgada”*, razão pela qual requereu a revisão da decisão exarada.

III – Do exame das razões recursais

Tendo como referência as ocorrências julgadas irregulares nos autos de n. 702.511 e as alegações recursais apresentadas, verificou-se que:

1 – Das multas de trânsito

De acordo com as informações constantes do subitem 1.7 do relatório de inspeção, fl. 12 do Processo n. 702.511, com fundamento em consultas realizadas ao site do Departamento Estadual de Trânsito de Minas Gerais – DETRAN/MG, de 25/09/2003, no sistema informatizado daquela Entidade constavam registros de multas aos seguintes veículos de propriedade do Município de São João Evangelista:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Veículo	Placa	Referência	Valor/multa (R\$)	Fl.
Chevrolet S10	HMM 0045	DPRF	191,53	164
Chevrolet S10	HMM 0045	PBH	85,12	164
Fiat Siena	HMM 0062	DPRF	85,12	165
Mercedes Bens 1113	GMM 3294	DETRAN	510,75	181
Mercedes Bens 1113	GMM 3294	DER	319,22	181
VW GOL	GMM 3293	PBH	255,38	182
Total			1.447,12	

No mesmo relatório foi registrado, ainda, que o setor de transportes da Prefeitura não dispunha de regulamento para apuração e atribuição de responsabilidades sobre os procedimentos a serem adotados em caso de ocorrência de multas e acidentes com os veículos.

Registre-se que a determinação para o ressarcimento ao erário do valor total das citadas multas teve por base os citados documentos e informações constantes do relatório de inspeção.

Releva notar, também, que os argumentos recursais apresentados nos presentes autos foram os mesmos suscitados pelo ex-Prefeito na defesa apresentada por ele no Processo n. 702.511, tendo sido observado que no voto do Exmo. Senhor Conselheiro Wanderley Ávila, relator do citado processo, foi ressaltado que “... *não foram anexados aos autos documentos que pudessem comprovar a quitação das multas mencionadas, caracterizando, portanto, o dano, que deve ser ressarcido aos cofres públicos*”.

Na presente análise esta Unidade Técnica se manifesta no sentido de não ter sido adequada a decisão exarada no mencionado processo, referente à determinação para a restituição dos valores das citadas multas, haja vista que ela foi fundamentada apenas na consulta ao site do DETRAN/MG, conforme já relatado, sendo que as informações constantes das citadas consultas não indicam sequer as datas em que as ocorrências de trânsito foram efetivadas.

Ademais, não foi razoável o fundamento da citada decisão, no sentido de que a ausência de comprovação da quitação das multas caracterizou o dano ao erário, uma vez que, para atestar tal ocorrência seria necessário o esclarecimento do fato e a consequente demonstração junto àqueles autos da forma em que as infrações foram pagas, o que não ocorreu.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Cabe destacar que, tanto por ocasião da inspeção, quanto nos atos processuais posteriores, não foram comprovados nos autos de n. 702.511 que as referidas multas tenham sido pagas pela Prefeitura ou pelos condutores dos veículos por ocasião das infrações aplicadas.

Assim sendo, merece razão o Procurador ao afirmar que este Tribunal não poderia ter determinado a restituição ao erário, em decorrência da presunção de responsabilidade do então Prefeito, razões pelas quais a decisão exarada merece ser reformada.

2 – Das despesas com publicidade

Observou-se que no item 3 do relatório de inspeção, fl. 20 dos autos de n. 702.511, foi apontado que no exercício de 2002 a Prefeitura de São João Evangelista realizou despesas com publicidade, porém, não apresentou o texto da matéria veiculada, as quais totalizaram o valor de R\$1.469,92 (um mil quatrocentos e sessenta e nove reais e noventa e dois centavos), conforme discriminado no anexo de fl. 55 daquele processo, o que ensejou o julgamento com a determinação para ressarcimento ao erário.

Em linhas gerais o Procurador do Recorrente insurgiu contra a referida decisão, com fundamento no princípio da presunção da legalidade da Administração, tendo em vista que a ausência de juntada dos comprovantes de veiculação das matérias aos respectivos empenhos não evidenciaria a ocorrência a promoção pessoal indevida do Recorrente, vedada pelo § 1º do art. 37 da CR/1988, o que ensejaria a determinação para o ressarcimento ao erário.

Constituição da República – art. 37, § 1º:

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:

[...]

§ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Na presente análise esta Coordenadoria se manifesta no sentido de que merece razão o Procurador do Recorrente, haja vista que não foram comprovados nos autos de n. 702.511, ora sob recurso, que os serviços de publicidade pagos pela Prefeitura de São João Evangelista em 2002 e contabilizados pelos comprovantes de despesas apontados no relatório técnico, não tenham sido cumpridos ou que não tenham sido prestados, não tendo sido caracterizado de forma inequívoca a ocorrência do dano ao erário público.

Registre-se que, diferentemente do entendimento acordado no mencionado processo, a falha evidenciada caracterizou a ausência de demonstração da regular liquidação das despesas públicas, com base nos comprovantes da efetiva prestação de serviços publicitários pelas empresas contratadas pela Prefeitura, o que contrariou o disposto no inciso III do § 2º do art. 63 da Lei Nacional n. 4.320/1964, para a qual não caberia a aplicação de sanção pelo ressarcimento ao erário, e, sim, de multa, cuja pretensão punitiva por parte deste Tribunal se encontra prescrita.

Lei Nacional n. 4.320/1964 – art. 63, § 2º, III:

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.

[...]

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados, terá por base:

[...]

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Cabe registrar que ocorrência de mesma natureza também foi analisada no julgamento do processo de Tomada de Contas Especial n. 795.973, relativo ao exame da regularidade dos gastos com publicidade realizados pela Prefeitura Municipal de Juiz de Fora no exercício de 2008 (sem apresentação das matérias veiculadas), no qual foi aplicada multa ao responsável por tais atos na Sessão da Segunda Câmara de 20/11/2012, conforme transcrição a seguir:

Trata-se da tomada de contas especial instaurada, em 29/12/2008, pelo Município de Juiz de Fora para apurar possíveis irregularidades decorrentes da contratação da empresa JMM Comunicação Ltda. O objeto do Contrato nº 01.2007.260 era a prestação de serviços de comunicação institucional, incluindo publicidade, propaganda e outros serviços necessários às ações de comunicação, em veículos de mídia impressa e eletrônica.

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

3.4) Da realização de despesas sem adequada liquidação

Por fim, além da realização de despesas sem prévio empenho, a Comissão de TCE e a Unidade Técnica deste Tribunal apontaram a existência de despesas com publicidade em relação às quais não foi comprovada a efetiva prestação dos serviços, bem assim qual o teor das matérias veiculadas.

Para despesas no montante de R\$64.029,23 (sessenta e quatro mil e vinte e nove reais e vinte e três centavos), a Unidade Técnica apurou que “os comprovantes das matérias veiculadas não foram anexados, ou o foram de forma insuficiente, não tendo sido demonstrado o regular estágio da despesa pública, que possibilitasse verificar a efetiva prestação dos serviços de publicidade pela empresa JMM Comunicação Ltda.” (fls. 8982/8983, vol. 30).

Assim como o empenho, a liquidação é um dos estágios da realização da despesa. 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” 11. A liquidação é o reconhecimento de que o contratado cumpriu o objeto pactuado, surgindo assim a obrigação de pagar para a Administração Pública.

No caso concreto, apuraram-se gastos com publicidade que não foram acompanhados dos demonstrativos das matérias e/ou textos veiculados, descumprindo o inciso III do §2º art. 63 da Lei nº 4.320/64. Não há nos autos, contudo, elementos que comprovem que o objeto pactuado não tenha sido cumprido, que o serviço não tenha sido prestado.

Com efeito, não se trata de hipótese de ressarcimento, conforme apontado na manifestação conclusiva do Sistema de Controle Interno do município (fls. 37/39 e 43, vol. 1). Entende-se que a determinação de que os agentes públicos devolvam quantias despendidas em despesas consideradas irregulares pressupõe a demonstração da ocorrência do desvio do dinheiro público e do consequente dano ao erário. Não é suficiente, assim, a mera presunção da ocorrência do dano, sob pena de se promover o enriquecimento sem causa do Estado, em detrimento do gestor público em relação ao qual não se demonstrou satisfatoriamente a irregularidade da conduta.

A autorização do pagamento – terceiro estágio de realização da despesa – sem a necessária e prévia liquidação constitui, pois, ilegalidade, por ofender o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320/64, o que enseja a aplicação de multa ao Senhor Hyé Ribeiro Pires, por ter sido ele o responsável pela realização da despesa. [...]

Registre-se que decisão neste mesmo sentido também foi exarada por este Tribunal no julgamento do Recurso Ordinário n. 862.225 (Sessão Plenária de 11/07/2012), interposto pelo Prefeito de Coração de Jesus contra julgamento realizado nos autos de Julgamento da Legalidade dos Atos de Ordenamento de Despesas Municipais n. 53.609, em 20/11/2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

O recurso interposto objetivou reformar a decisão inicial, na qual foram julgados irregulares os atos de ordenamento das despesas realizadas com produção de VT (Videoteipe), desacompanhada do termo descritivo do que foi veiculado, tendo sido determinada a restituição aos cofres públicos do montante de CR\$119.500,00 (cento e dezenove mil e quinhentos cruzeiros reais).

Após fundamentada explanação do Relator do referido recurso foi concluído pelo “... *provimento ao recurso para reformar a decisão proferida pela Primeira Câmara deste Tribunal, na Sessão do dia 20/11/2008, nos autos do Processo de Julgamento da Legalidade dos Atos de Ordenamento de Despesas Municipais nº 53609, afastando a responsabilidade do recorrente, Sr. Arlen de Paulo Santiago Filho, pelo ressarcimento de dano ao erário no montante de CR\$119.500,00 (cento e dezenove mil e quinhentos cruzeiros reais), por não ter restado configurada, nos autos, a prática de conduta contrária ao disposto no art. 37, § 1º da CR/88, não havendo indícios de efetivo dano ao erário*”.

Os fundamentos da decisão foram baseados em jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e desta Casa, dos quais foi ressaltado, em síntese, que “*extrai-se desses julgados que não há como determinar o ressarcimento de danos incertos ou meramente supostos, mas, somente daqueles efetivos, decorrentes da conduta ilegítima do agente lesiva ao erário*”, assim como que “... *não há como impor ao ex-Prefeito o ressarcimento de dano ao erário em decorrência de descumprimento da IN n. 01/93 do TCEMG baseado no dano presumido*”.

Assim sendo, com fundamento em tais precedentes esta Unidade Técnica conclui no sentido de que a decisão exarada quanto a tal fato deve ser reformada.

IV – Conclusão

Diante do exposto, as razões constantes do presente recurso foram devidamente examinadas, tendo o Procurador do Senhor Pedro de Queiroz Braga, ex-Prefeito de São João Evangelista, apresentado justificativas capazes de modificar a decisão proferida por este Tribunal no Processo Administrativo n. 702.511, relativas às seguintes ocorrências:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

- **Despesas com multas de trânsito – ressarcimento ao erário no valor de R\$1.447,12:** a determinação para o ressarcimento ao erário não foi fundamentada em documentação comprobatória, relativa ao pagamento das multas, haja vista que foi baseada apenas em consulta ao site do DETRAN/MG, o que evidenciou a presunção da responsabilidade do Recorrente;

- **Despesas com publicidade sem o texto da matéria veiculada – ressarcimento ao erário no valor de R\$1.469,92:** não foi comprovado que os serviços de publicidade pagos pela Prefeitura de São João Evangelista em 2002 e contabilizados pelos comprovantes de despesas apontados no relatório técnico, não tenham sido cumpridos ou que não tenham sido prestados, não tendo sido caracterizado de forma inequívoca a ocorrência do dano ao erário público, conforme os precedentes desta Casa de n. 862.225 e 795.973.

À consideração superior.

3ª CFM/DCEM, 10 de maio de 2017.

Jefferson Mendes Ramos
Analista de Controle Externo
TC 1658-3



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n: 986.578
Natureza: Recurso Ordinário
Órgão: Prefeitura Municipal de São João Evangelista
Exercício: 2003
Signatário: Pedro de Queiroz Braga
Procurador: Neander Araújo - OAB/MG n. 90.559
Ref. aos autos: 702.511 – Processo Administrativo

De acordo com a informação técnica de fls. 10 a 14.

Nos termos da Resolução TC nº 12/08, de 19/12/2008, encaminho os autos ao Ministério Público de Contas em cumprimento ao despacho de fl. 09.

3ª CFM/DCEM, em 11/05/2017.

Antônio da Costa Lima Filho
Coordenador de Área
TC 779-7