



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

### PARECER

**Processo n°:** 1012204/2017  
**Relator:** Conselheiro José Alves Viana  
**Natureza:** Incidente de Uniformização de Jurisprudência  
**Procedência:** Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

### RELATÓRIO

1. Incidente de uniformização de jurisprudência suscitado pelo Conselheiro José Alves Viana, nos autos n° 655908, relatando divergência jurisprudencial no Tribunal de Contas sobre a regularidade das despesas com publicidade desacompanhadas da matéria veiculada.

2. Reconhecida a divergência, o Presidente autuou o Incidente de Uniformização de Jurisprudência e determinou o sobrestamento do Processo Administrativo n° 655908 (fl. 5).

3. Distribuídos ao Conselheiro José Alves Viana em 25/05/2011, o Relator encaminhou os autos ao Ministério Público de Contas para parecer, nos termos do §1° do art. 224 da Resolução n° 12/2008.

### FUNDAMENTAÇÃO

4. A controvérsia suscitada veio a lume nos autos do Processo Administrativo n° 655908 decorrente de inspeção ordinária realizada no Município de Taiobeiras, no qual a equipe técnica do Tribunal de Contas considerou irregulares as despesas com publicidade desacompanhadas da matéria veiculada.

5. De acordo com o Relator, há muito o Tribunal de Contas apresenta posicionamentos diametralmente opostos sobre o tema, gerando decisões conflitantes, fl. 1-v.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

6. Considerando o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, a Súmula 94 e diversas Instruções Normativas (1/1992, 6/1994, 5/1999) do Tribunal de Contas, o Relator destaca que deve ser fixada resposta para ao seguinte questionamento: *caso não haja, por parte do gestor, a comprovação por qualquer meio legalmente admitido do conteúdo publicitário veiculado, o ônus da prova da regularidade da despesa deve ser suportado pelo gestor inadimplente com a obrigação de prestar contas?* (fl. 2)

7. Para comprovar a divergência, o Relator cita as decisões proferidas nos autos nº 672952, 725535, 725416, 687836, 672868, 708042 e 727703, 480277 e 55948 e 862225, fl. 4.

8. Por repercutir na esfera patrimonial e moral dos jurisdicionados, o Relator destaca a necessidade do estabelecimento de consenso sobre a matéria, a fim de que sejam resguardados os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia, fl. 1255-v.

9. Inicialmente, vale ressaltar que estão presentes os requisitos regimentais para o processamento do Incidente de Uniformização de Jurisprudência apresentado, quais sejam, a divergência em deliberações originárias do Tribunal Pleno ou das Câmaras, demonstrada nas decisões citadas pelo Relator, conforme dispõe o art. 226, *caput* e parágrafo único.

10. O cerne da questão discutida no presente Incidente diz respeito à regularidade das despesas com publicidade desacompanhadas da matéria veiculada.

11. Compulsando as decisões divergentes citadas pelo Relator (672952, 725535, 725416, 687836, 672868, 708042 e 727703, 480277 e 55948 e 862225), constato que a discordância reside na presunção ou não de que as despesas com publicidade, desacompanhadas da matéria veiculada, configuram promoção pessoal, nos termos do que dispõe a Súmula nº 94.

12. Tal presunção parte do pressuposto de que pertence ao ordenador o ônus de provar a regularidade das despesas realizadas. Na hipótese do responsável não se desincumbir do encargo de comprovar a licitude, o gasto será considerado irregular.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

13. Em regra, o ônus da prova constitui importante instrumento que viabiliza a atividade de controle. Não tendo o Tribunal de Contas acesso à totalidade das informações dos jurisdicionados, incumbe a estes fornecê-las sempre que solicitado.

14. Para possibilitar a atividade fiscalizatória, o Tribunal de Contas, por meio de atos normativos, impôs aos jurisdicionados a obrigação de manter anexado, às notas de empenho relativas à despesa com publicidade, o exemplar do jornal, panfleto ou qualquer outro veículo demonstrando o conteúdo da matéria publicada, devidamente identificada, ou de termo descritivo do que foi veiculado pelo rádio ou televisão.

15. Neste aspecto, a meu ver, não há dúvidas de que o encargo de fornecer os elementos que demonstre a regularidade dos gastos pertence ao gestor, já que ele detém as informações relativas às despesas realizadas.

16. Neste caso, atribuir o ônus ao jurisdicionado possibilita que o Tribunal de Contas decida sobre a ilicitude da despesa quando não há documentação necessária, deliberando, em favor da sociedade, no caso de dúvidas sobre a regularidade dos gastos efetuados.

17. Analisando as decisões contrárias a este entendimento, em especial o Processo Administrativo nº 496970, relatado pelo Conselheiro Cláudio Terrão, verifico que foi citado como substrato a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça nos autos do Recurso Especial nº 1447237-MG. De acordo com este julgado, a violação à boa-fé e aos princípios éticos esperados da prática administrativa não autorizam a presunção de lesão ao erário, sob pena de enriquecimento sem causa do ente público.

18. À vista do exposto, devo destacar que a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça analisou caso diverso, no qual se discutia a possibilidade de anulação de contrato celebrado com base em procedimento licitatório viciado, e condenação do responsável à devolução de todo valor pago à contratada.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

19. Por óbvio, as irregularidades identificadas no caso decidido pelo STJ não demandavam a condenação ao ressarcimento, já que foi afastado o dano ao erário, tendo em vista a prestação do serviço contratado.

20. De modo diverso, as despesas com publicidade desacompanhadas da matéria veiculada frustram a própria atividade de controle, uma vez que impedem que o Tribunal de Contas sequer analise os atos de ordenamento de despesa e identifique possíveis falhas.

21. Sendo assim, entendo que as dúvidas, oriundas da ausência da documentação necessária, devem ser interpretadas desfavoravelmente ao gestor que, de modo proposital ou não, deixou de comprovar a regularidade da despesa.

22. Ressalto, ainda, que ao contrário do que decidiu o Tribunal de Contas nos autos do citado Processo Administrativo n° 496970, a condenação ao ressarcimento pelas despesas com publicidade não decorre da inobservância de Instrução Normativa e sim do descumprimento do dever legal e moral de comprovar a regularidade dos atos praticados.

23. Isto porque, na prática, a condenação ao ressarcimento não é automática. Verificada a inobservância do ato normativo, abre-se oportunidade para que o responsável apresente a documentação atestando a licitude da despesa e, somente no caso de não restar comprovada a regularidade do gasto, haverá condenação do ordenador.

24. Ainda sobre a decisão proferida nos autos n° 496970, verifico que o gestor foi isentado da responsabilidade pelas despesas com publicidade não comprovadas. Por outro lado, algumas despesas comprovadas foram analisadas e, após ser identificado o desvio de finalidade, o gestor foi condenado a devolver os recursos empregados.

25. Implicitamente, a decisão pode passar a equivocada mensagem de que é mais vantajoso não guardar/apresentar a documentação comprobatória das despesas com publicidade, do que se submeter a atividade de controle e assumir o risco de ser penalizado com ressarcimento. Tal entendimento estimularia condutas que visam frustrar a atividade fiscalizatória.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

26. Ademais, o entendimento que presume o dano ao erário, nas hipóteses em que não é apresentada a matéria publicitária veiculada, não é inovação deste Tribunal, sendo aplicado também em outros Tribunais de Contas, senão vejamos os excertos abaixo transcritos:

Determinar ao Sr. Kenoel Viana Cerqueira, Prefeito Municipal de Guaratinga, o ressarcimento com recursos pessoais do Gestor, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da publicação do presente decisório, ao erário público municipal, das seguintes quantias: -R\$3.513,71 (três mil quinhentos e treze reais e setenta e um centavos) - multas e juros por atraso no recolhimento de obrigações; - R\$20.460,00 (vinte mil quatrocentos e sessenta reais) - ausência de comprovação de diárias pagas; - R\$6.000,00 (seis mil reais) - gastos com publicidade desacompanhada de matéria veiculada; - R\$4.006,00 (quatro mil e seis reais) - ausência de comprovação de despesa; -R\$69.000,00 (sessenta e nove mil reais) – ausência de comprovantes de pagamentos efetivados.<sup>1</sup> **(TCM/BA – Processo nº 07685-14. Cons. José Alfredo Rocha Dias, data da Sessão 4/12/2014)**

Débito no valor de R\$ 8.257,61 (oito mil, duzentos e cinquenta e sete reais e sessenta e um centavos), em face da utilização de recursos com publicidade sem a devida comprovação da veiculação da matéria e sem comprovação do material produzido, descumprindo o disposto nos arts. 49 e 65 da Resolução n. TC-16/94 c/c o art. 4º da Lei Complementar (estadual) n. 202/00. Consta do Relatório de Reinstrução nº 00170/2013 (fls. 745/746) o que segue quanto a irregularidade: De acordo com o relatório inicial, apontou-se que constavam dos autos notas fiscais referentes às despesa com publicidade, conforme tabela a seguir: Omissis... No entanto, verificou-se na ocasião que não constava dos autos a comprovação da veiculação da publicidade. A título de exemplo, deveriam ter sido apresentados CDs com o áudio da propaganda na rádio e com as imagens veiculadas na televisão. O art. 65 da Resolução nº TC – 16/94, ao tratar dos comprovantes de despesa com publicidade, determina que devem ser acompanhados, dentre outros elementos, de memorial descritivo, 081 Fls . 12 Processo: REC-13/00691163 - Relatório: COG - 38/2014. cópia do material impresso, gravação da matéria veiculada e cópia da tabela oficial de preços do veículo divulgação. Ressaltou-se que, além de auxiliar na divulgação do apoio FUNCULTURAL, a juntada dos comprovantes dos documentos e matérias destacados anteriormente visa dar maior transparência e o adequado suporte à despesa incorrida com recursos provenientes do erário, pois quem quer que utilize recursos públicos terá que comprovar seu bom e regular emprego, nos moldes do art. 49, da Resolução nº TC – 16/94, bem como do art. 140, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 284/05, antes transcrito, e art. 58 da Constituição Estadual.

<sup>1</sup> <http://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/2014/did/07685-14.odt.pdf>



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Em suas alegações de defesa, apesar de a proponente ter juntado documentos às fls. 709-719, visando demonstrar a publicidade dos eventos realizados, inclusive com indicação do patrocínio da Secretaria de Estado da Cultura, Turismo e Esporte, tem-se que tais documentos são insuficientes para evidenciar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, porquanto não apresentam, por exemplo, as planilhas de inserção, entre elementos de prova, conforme exigências do art. 65 da Resolução TC nº 16/94. Destarte, entende o Corpo Técnico que, em razão da insuficiência de provas documentais apresentadas, a situação enseja a imputação de débito no valor de R\$ 8.257,61 (oito mil, duzentos e cinquenta e sete reais e sessenta e um centavos). O voto do Relator é no sentido de acatar o posicionamento da Instrução (fls. 776): Nesse ponto assiste razão à Instrução. A simples alegação de que os serviços foram executados, sem suporte em documentação comprobatória exigida nas normas legais e regulamentares, não pode ser atacada. Cabe ressaltar a improcedência da alegação de que na época da apresentação das contas a Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte não exigia comprovação, pois desde 1994 há norma deste Tribunal a respeito (Resolução nº TC – 16/94). Ressalto que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opinou pela imputação de débito (Parecer MPTC/17720/2013 – fls. 761/764) Portanto, não demonstrada a boa e regular aplicação dos recursos públicos, é o caso de se exigir do responsável a devolução ao erário”. (TCE/SC. REC-13/00691163.Consultoria-Geral. <sup>2</sup>

27. Neste mesmo sentido, vale citar a decisão do Tribunal Superior Eleitoral que negou provimento ao Agravo interposto contra decisão do Tribunal de Contas que determinou o ressarcimento imposto em decorrência de ausência de documentação comprobatória da matéria publicitária. Nesta oportunidade, foi mantida a rejeição das contas e a inelegibilidade do gestor, por ter sido considerado ato doloso de improbidade administrativa a despesa com publicidade desacompanhada da matéria veiculada, nos termos do art. 1º, 1, “g”, da Lei Complementar nº 64/1990, *in verbis*:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÃO MUNICIPAL. 2012. REGISTRO DE CANDIDATO. INDEFERIMENTO. INELEGIBILIDADE. LC Nº 64190. REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS. PAGAMENTO A MAIOR DE VEREADORES. DOLO GENÉRICO. FUNDAMENTOS NÃO INFIRMADOS. DESPROVIMENTO. 1. A rejeição de contas do então presidente da Câmara Municipal em decorrência de pagamento a maior aos vereadores e de realização de despesa com publicidade, desacompanhada da matéria veiculada,

<sup>2</sup> <http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/RelatorioTecnico/3978156.PDF>



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

---

atrai a incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1, 1, g, da LC nº 64190. 2. Agravo regimental desprovido.(Tribunal Superior Eleitoral – TSE. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 160-42. 2012.6.13.0096. Relator Minsitro Dias Tóffoli. Data da sessão: 14/02/2013).<sup>3</sup>

28. Diante do exposto, no meu entendimento, deve prevalecer a tese que atribui ao jurisdicionado o ônus de provar a regularidade das despesas realizadas. Neste sentido, o jurisdicionado tem o encargo de demonstrar a licitude dos gastos, caso não o faça deve arcar com as consequências advindas da sua inércia, quais sejam, a presunção de ilegalidade do ato praticado e a responsabilização pessoal pelo mau uso do recurso público.

29. Esta presunção, por óbvio, não pode ser absoluta, deve o Tribunal de Contas valorar, no caso concreto, as demais informações constantes dos autos e, em consonância com princípios da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e da razoável duração do processo, decidir sobre a condenação à restituição de valores.

### CONCLUSÃO

30. Diante do exposto, OPINO pelo entendimento uniformizador no sentido de que deve o Tribunal de Contas atribuir ao jurisdicionado o ônus de demonstrar o conteúdo das matérias publicitárias custeadas com recursos públicos, sob pena de responder pessoalmente pelos gastos realizados, em razão de serem consideradas irregulares, nos termos do que dispõe o §1º do art. 37 da Constituição Federal e Instruções Normativas do Tribunal de Contas nº 1/1992, 6/1994 e 5/1999.

Belo Horizonte, 06 de julho de 2017.

**DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES**

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

---

<sup>3</sup> <http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/parte-i-inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/rejeicao-de-contas/irregularidade-insanavel/descumprimento-da-lei-de-licitacoes-e-outras-irregularidades>



Ministério Público  
Folha nº

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Gabinete do Procurador-Geral

---