



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, por meio do Procurador signatário, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, propor **REPRESENTAÇÃO** em face de **ADRIANO SANTOS MOREIRA**, ex-Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Serra dos Aimorés, domiciliado na Rua Rio Araguaia, n. 124, Centro, em Serra dos Aimorés/MG, CEP n. 39.868-000, e de **ANA GABRIELA TEIXEIRA SAUSMICATE**, ex-Secretária da Câmara de Vereadores do Município de Serra dos Aimorés, domiciliada na Rua A, n. 198, em Nanuque/MG, CEP 39.860-000, pelos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir expostos:

1. INTRODUÇÃO FÁTICA

No período de fevereiro de 2015 a outubro de 2016, durante a gestão do representado, a Câmara de Vereadores do Município de Serra dos Aimorés promoveu uma série de despesas que não guardam correlação com as funções institucionais do Poder Legislativo ou cuja finalidade pública não está devidamente demonstrada.

Tais despesas podem ser classificadas em quatro grupos: a) gastos com aluguel de palco; b) gastos com diárias sem apresentação de relatórios de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

viagem; c) gastos com aluguel de tenda; d) gastos com refeições para parlamentares.

Passa-se, a seguir, à exposição fática e jurídica acerca de cada um desses grupos de despesas.

2. DO ALUGUEL DE PALCO

Em fevereiro de 2015, a Câmara Municipal de Serra dos Aimorés dispendeu a quantia de R\$1.100,00 (mil e cem reais) para a locação de “*palco em comemoração dos festejos da cidade*” (Nota de Empenho n. 27/2015).

Ressalte-se que, em conjunto com a nota de empenho, não houve a apresentação de documento fiscal comprobatório da disponibilização do bem.

O Tribunal de Contas da União tem jurisprudência firme no sentido de que a possibilidade jurídica de gastos com festividades depende de dois pré-requisitos indispensáveis: pertinência temática com as funções institucionais do órgão/entidade e interesse público subjacente. Nesse sentido, exemplificativamente, podem ser citados os seguintes julgados: Acórdão n. 1.676/2006 - Plenário, Acórdão n. 6.259/2011 - Segunda Câmara e Acórdão n. 2.155/2012 - Plenário.

No caso em análise, sequer se sabe para qual festividade o palco foi destinado. Independentemente disso, é óbvio que a realização de eventos comemorativos não possui relação com as atribuições do Poder Legislativo Municipal. De plano, pois, é possível vislumbrar o descumprimento de um dos pré-requisitos cumulativos delineados pelo TCU. Ademais, a carência de informações relativas à festividade municipal impede a aferição da presença de interesse público, razão pela qual se conclui que o dirigente da Câmara de Vereadores à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

época deixou de desincumbir-se do ônus da prova inerente à atividade de ordenação de despesas.

Portanto, dada a ausência de pertinência com a função legislativa e a falta de demonstração de interesse público pertinente à despesa em análise, o valor correspondente é passível de ressarcimento ao erário.

3. DO PAGAMENTO DE DIÁRIAS DE VIAGEM SEM A DISCRIMINAÇÃO DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

Entre os meses de abril e outubro de 2015, a Câmara Municipal de Serra dos Aimorés pagou à “secretária” Ana Gabriela Teixeira Sausmicate diárias de viagem no valor total de R\$3.550,00 (Notas de Empenho n. 32, 420, 421, 424 e 322). Todos os deslocamentos, no total de cinco, tiveram como destino o Município de Teófilo Otoni/MG.

No entanto, em conjunto com as notas de empenho, não houve a apresentação de relatório das atividades tampouco comprovante da viagem. Na realidade, há apenas documentos intitulados “Requisição de Diárias”, nos quais se informa, de forma genérica e padronizada, o motivo das viagens, a saber: “assuntos pertinentes à Câmara Municipal”.

O TCU já se manifestou no sentido da imprescindibilidade da motivação expressa das despesas públicas. Confira-se, a título meramente exemplificativo, o seguinte julgado:

“De fato, a utilização de qualquer recurso público, ainda que a título de custeio de transporte aéreo do parlamentar, deve ser feita por motivo bem determinado, bem explícito, para que os órgãos competentes (Controle Interno, Tribunal de Contas da União, Poder Judiciário e Ministério Público Federal) e a própria sociedade possam exercer o indeclinável direito de fiscalizar os atos de suas autoridades constituídas, de seus agentes políticos. Se realmente havia uma motivação para a viagem e para a despesa, era dever dos responsáveis pela correta aplicação do dinheiro público deixá-la explícita, para que nenhuma dúvida pairasse sobre a lisura de sua conduta.” (TCU, Acórdão



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

2426/2009, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carneiro, Sessão 14/10/2009, Ata 42/2009, Plenário) - Grifos nossos.

A jurisprudência do TCU também adverte quanto ao uso de expressões genéricas e padronizadas para justificar o recebimento de diárias de viagem:

“7.1.22. O que a equipe encontrou foram expressões padronizadas do tipo 'participar de reunião', nos mesmos teores das viagens realizadas que não se iniciaram em sextas-feiras ou em finais de semana. Não bastasse essa falta de justificação sobre a necessidade da viagem ser nesse período, não estão claros o que dispõem os incisos III e IV do art. 7º, 'descrição objetiva do serviço a ser executado' e a 'indicação do local onde o serviço será realizado'.

[...]

Ademais, baseados nos princípios que prezam a prudência e a transparência dos atos públicos, seria conveniente uma determinação para que sejam arquivados, junto aos processos de concessão de diárias e passagens, documentos que comprovem que o serviço para o qual a viagem se justificou foi efetivamente realizado, tais como atas de reunião, relatórios resumindo as atividades realizadas, ofícios de apresentação, cartões de embarque.

[...]

7.1.34. A transparência desses fatos colaborará para dirimir dúvidas e separar os servidores que viajam realmente a serviço daqueles que se utilizam de subterfúgios para atender a seus próprios interesses.

[...]

33.1. O ex-assessor da Presidência da Anvisa apresentou alegações de defesa tão vagas e imprecisas quanto às descrições que aparecem em suas propostas de concessão do benefício questionado.

[...]

Note-se que ele buscou sustentar sua defesa, especialmente, no fato de que a **legislação específica, à época, não exigia, expressamente, a necessidade de apresentação dos documentos nos moldes**, hoje, solicitados. Cabe deixar claro que essa argumentação não é suficiente para isentar o beneficiário da responsabilidade pelo dano causado à Administração Pública. Como já dito anteriormente, **a mera observância das normas legais não pressupõe a moralidade dos atos do gestor público.**

As ações administrativas podem revestir-se de todas as formas legais e serem eivadas de imoralidade, pois "nem tudo que é legal, é moral". Nesse sentido, é interessante notar que o princípio da moralidade foi inserido no arcabouço jurídico da democracia de direito, ante a insuficiência demonstrada pelo regime da legalidade estrita.

Não obstante, cabe repetir que a argumentação trazida pelo então assessor da Anvisa não afasta a ofensa à moralidade administrativa, posto que este é um importante instrumento que visa nortear os atos públicos, em especial nos casos de omissão legislativa. Da análise da defesa apresentada



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

pelo servidor, depreende-se que ele buscou apoiar-se tão-somente no princípio da legalidade estrita, em detrimento dos outros princípios, ao passo que a própria doutrina dispõe que princípio da legalidade também precisa estar em consonância a moralidade pública.

Além disso, o princípio da moralidade, também pode ser entendido como um dispositivo complementar em relação ao conjunto de normas positivadas, exigindo do administrador público uma postura ética na concretização dos fins da administração, quais sejam, a realização do interesse público primário.

33.2. Note-se que a conduta do ex-assessor, ao apoiar-se tão-somente nos regulamentos expressos, apenas reforça a tese de afronta ao princípio da moralidade administrativa, bem como ao princípio da finalidade e economicidade.

Por esses motivos, propõe-se que sejam rejeitadas as presentes alegações de defesa **para que o responsável recolha o débito referente às viagens, cuja motivação não restou devidamente comprovada.**” (TCU, Acórdão 2572/2010, Plenário, Rel. Min. Weder de Oliveira, Sessão 18/05/2010, Ata 16/2010, Primeira Câmara, DOU 21/05/2010) - Grifos do *Parquet*.

Ademais, desperta a atenção o fato de que uma “secretária” da Câmara de Vereadores tenha realizado, num curto intervalo de tempo, cinco viagens a serviço, uma vez que, a princípio, sua atividade é meramente administrativa, e não finalística.

Portanto, conclui-se que o ora representado, na qualidade de ordenador de despesas, e a sr.^a Ana Gabriela Teixeira Sausmicate, enquanto beneficiária dos pagamentos, não se desincumbiram do dever de prestar contas instituído pelo art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, sendo imperiosa a reposição aos cofres públicos dos valores correspondentes às diárias sem a devida motivação.

4. DOS GASTOS COM ALUGUEL DE TENDA

Apurou-se, também, que a Câmara Municipal de Serra dos Aimorés alugou tenda pelo valor total de R\$417,52 (quatrocentos e dezessete reais e cinquenta e dois centavos), consoante Nota de Empenho n. 63, de 23 de março de 2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Em princípio, tal despesa não seria intrinsecamente ilícita, por ser plausível imaginar que, em determinado evento inerente às atividades finalísticas do Poder Legislativo, o excesso de pessoas presentes tenha demandado a locação em análise.

Entretanto, ao ser indagado sobre a descrição detalhada da solenidade e dos motivos que ensejaram a necessidade da tenda, o atual Presidente da Câmara Municipal de Serra dos Aimorés informou: *“após pesquisa realizada nos arquivos desta Câmara Municipal, não encontramos nenhum documento com descrição detalhada da solenidade, bem como motivos ensejadores de aluguel de tenda por parte dessa Câmara Municipal”*.

Ora, o parágrafo único art. 70 da Constituição estabelece uma obrigação, o dever de prestar contas por parte daqueles que fizerem uso de recursos públicos:

“Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

Nesse sentido o magistério de Ricardo Marcondes Martins:¹

“Quando alguém decide assumir uma função pública ou gerenciar recursos públicos, aceita inserir-se numa situação jurídica especial. Quem toca dinheiro público fica, inexoravelmente, na situação de sujeição de prestar contas. É uma das bases do regime republicano: o intenso controle dos bens públicos, em sentido lato, e, pois, do uso do dinheiro público.”

Nesse cenário, dado que não houve a apresentação de qualquer documento comprobatório da finalidade pública da locação da tenda, é necessária a restituição ao erário do valor correspondente, pois o gestor tinha o ônus da prova da legalidade da despesa.

5. DOS GASTOS COM REFEIÇÕES

¹ MARTINS, Ricardo Marcondes. Improbidade Administrativa e inversão do ônus da prova. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 10, n. 42, p. 131-152, dez/2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

No período de março de 2015 a outubro de 2016, a Câmara Municipal de Serra dos Aimorés dispendeu a quantia de R\$14.235,39 (quatorze mil duzentos e trinta e cinco reais e trinta e nove reais) com refeições para parlamentares, conforme discriminado abaixo:

Número da NE	Valor
49/2015	1.134,00
120/2015	363,50
58/2015	1.560,00
116/2015	1.100,00
139/2015	769,07
168/2015	162,90
167/2015	75,41
215/2015	853,60
283/2015	428,00
242/2015	500,00
417/2015	313,91
286/2015	600,00
316/2015	765,00
379/2015	642,00
69/2016	120,00
5/2016	1.200,00
9/2016	1.353,00
139/2016	457,00
141/2016	448,00
166/2016	1.040,00



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

339/2016	350,00
Valor Total:	14.235,39

O TCE/MG, ao responder a Consulta n. 857556, em 2012, fixou o entendimento de que *“é legal a despesa com fornecimento de lanches para Vereadores e funcionários, em dias de reunião, desde que haja dotação orçamentária própria da Câmara Municipal para cobrir tal dispêndio e sejam observadas as regras licitatórias apropriadas para a escolha do contratado”*.

Posteriormente, no julgamento do Processo Administrativo n. 742259, a Corte de Contas reafirmou seu entendimento, acrescentando outros dois requisitos: o atendimento ao interesse público e a observância do princípio da razoabilidade. Veja-se a ementa do julgado:

“PROCESSO ADMINISTRATIVO. CÂMARA MUNICIPAL. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIMENTO. MÉRITO. DESPESAS COM DIÁRIA DE VIAGEM. ADIANTAMENTO DE DESPESAS DE VIAGEM SEM LEI AUTORIZATIVA. GASTOS COM FESTIVIDADES E HOMENAGENS A SERVIDORES E AUTORIDADES. IRREGULARIDADE. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO 1. Reconhece-se a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal pelo transcurso de mais de oito anos entre o despacho que determinou a realização da inspeção in loco, causa interruptiva da prescrição, segundo o disposto no inciso I do art. 110-C da LC n. 102/2008, e a data atual, sem que fosse proferida a decisão de mérito. 2. O transporte de pacientes para realização de exames médicos em outros municípios não é atividade afeta à Câmara Municipal e se a despesa for realizada de forma habitual e sem qualquer critério que demonstre e impessoalidade na concessão deste benefício deve ser ressarcido aos cofres públicos; 3. O adiantamento e o reembolso de despesas de viagens somente são considerados regulares se acompanhadas de todos os documentos legais comprobatórios dos gastos e se estes estiverem de acordo com os princípios constitucionais da moralidade, da economicidade e da razoabilidade; 4. **As despesas com refeições e hospedagens fornecidas a autoridades são legais desde que obedecidos três requisitos básicos: (a) a existência de dotação orçamentária própria; (b) o atendimento ao interesse público e (c) a observância do princípio da razoabilidade.**” (Processo Administrativo n. 742259, rel. Cons. Mauri Torres, julgado em 24/10/2017)

A partir dessas duas decisões paradigmáticas, é possível extrair os seguintes pressupostos cumulativos para a validade de gastos com refeições por Câmaras Municipais: a) existência de dotação orçamentária específica; b)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

realização em dias de reunião; c) respeito às regras licitatórias; d) atendimento ao interesse público; e) observância do princípio da razoabilidade.

No caso em análise, observa-se o descumprimento - ou, no mínimo, a ausência de comprovação - de todos os requisitos acima elencados.

Com relação à existência de dotação orçamentária específica, na aludida Consulta n. 742259, ressaltou-se que a classificação orçamentária da despesa em comento deveria observar as disposições da Portaria Interministerial STN/SOF n. 163/01, que dispõe sobre as normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim, a classificação correta seria a seguinte: “Despesas Correntes; Outras Despesas Correntes; Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física ou Jurídica; Fornecimento de Alimentação”.

No entanto, a Câmara Municipal de Serra dos Aimorés utilizou classificação orçamentária genérica para os gastos com refeições, a saber: “Poder Legislativo; Câmara Municipal; Corpo Legislativo; Legislativa; Administração Geral; Administração Geral; Manutenção Atividades da Secretaria da Câmara Municipal; Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física; Outros Serviços de Pessoa Física”.

Como se vê, sob a rubrica orçamentária utilizada, poderia ser abarcada uma infinidade de espécies de despesas não relacionadas à alimentação, de modo que houve nítido distanciamento da exigência jurisprudencial de existência de “*dotação orçamentária própria da Câmara Municipal para cobrir tal dispêndio*”.

Com relação à exigência de que os lanches e refeições fossem fornecidos em dias de reunião, ao tomar como parâmetro tanto as datas dos empenhos quanto das liquidações e emissões de notas fiscais, não se visualiza uma correspondência com as datas das sessões plenárias da Câmara Municipal de Serra dos Aimorés. Ademais, as notas de empenho não fazem referência às datas das refeições ou mesmo às necessidades de interesse público que elas visavam satisfazer.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Igualmente, não houve o respeito às regras licitatórias em 2015. Nesse exercício, os gastos com refeições somaram a quantia de R\$9.267,39 (nove mil duzentos e sessenta e sete reais e trinta e nove centavos), o que deveria ter motivado a realização de procedimento licitatório, ainda que na modalidade convite, haja vista a extrapolação do limite previsto no inciso II do art. 24 da Lei n. 8.666/93. Relembre-se, como destacado na Consulta n. 857556, que *“como as reuniões acontecem em datas predeterminadas, é perfeitamente possível planejar os valores que serão despendidos a esse título, aplicando-se as regras licitatórias apropriadas para a escolha do contratado”*.

No tocante ao quarto pré-requisito, isto é, à necessidade de atendimento ao interesse público, a sua demonstração também deixou de ocorrer no presente caso. Isso porque, como mencionado, não se sabe sequer os dias e as circunstâncias em que as refeições foram consumidas. Consequentemente, não há comprovação da reversão do gasto em favor da coletividade, ainda que de forma indireta.

Finalmente, no que tange à observância do princípio da razoabilidade, é impossível a sua aferição diante da ausência de maior detalhamento das despesas retratada acima, o que implica o desatendimento ao ônus probatório previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República.

Portanto, haja vista o descumprimento de todos os pressupostos previstos na Consulta n. 857556 e no Processo Administrativo n. 742259, as despesas com refeições da Câmara Municipal de Serra dos Aimorés não podem ser reputadas regulares, razão pela qual é cabível o seu ressarcimento.

6. DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas requer:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

- a) o recebimento e processamento da presente representação;
- b) a citação do sr. **Adriano Santos Moreira**, ex-Presidente da Câmara Municipal de Serra dos Aimorés, e da sr.^a **Ana Gabriela Teixeira Sausmicate**, ex-Secretária da Câmara de Vereadores do Município de Serra dos Aimorés, em seus respectivos domicílios acima indicados ou nos cadastrados no banco de dados da Receita Federal, a fim de que, caso queiram, defendam-se quanto aos fatos tratados nesta representação;
- c) a aplicação de multa ao sr. **Adriano Santos Moreira**, no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais), nos termos do art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2009, em virtude de todas as ilegalidades expostas ao longo desta petição;
- d) a condenação do sr. **Adriano Santos Moreira** a ressarcir ao erário os seguintes valores: d.1) R\$1.100,00 (mil e cem reais), relativos a locação de palco (Nota de Empenho n. 27/2015); d.2) R\$417,52 (quatrocentos e dezessete reais e cinquenta e dois centavos), relativos ao aluguel de tenda (Nota de Empenho n. 63); d.3) R\$14.235,39 (quatorze mil duzentos e trinta e cinco reais e trinta e nove reais), concernentes a gastos com “refeições” para parlamentares (notas de empenho elencadas no quadro exposto na fundamentação);
- e) a condenação solidária do sr. **Adriano Santos Moreira** e da sr.^a **Ana Gabriela Teixeira Sausmicate** ao ressarcimento ao erário do valor de R\$3.550,00 (três mil quinhentos e cinquenta reais), referente ao pagamento de diárias de viagem sem a comprovação das atividades desenvolvidas (Notas de Empenho n. 32, 420, 421, 424 e 322).

Pede deferimento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Belo Horizonte, 18 de abril de 2019.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas