

RECURSO ORDINÁRIO N. 1041569

Recorrente: Carlaile Jesus Pedrosa
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Betim
Procurador: Oscar Diniz Rezende - OAB/MG 33.404
Apensado à: Inspeção Extraordinária n. **837643**
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

EMENTA

RECURSO ORDINÁRIO. INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA. PREFEITURA MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. AFASTADA. DESPESAS COM PUBLICIDADE. CARACTERIZADA COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL. PROVIMENTO.

1. A simples inserção de nome, foto ou o mero ato de divulgar o desenvolvimento e conclusão de atos, serviços, obras, programas, campanhas ou projetos não induz à ocorrência de promoção pessoal, pois o agente político está obrigado, pelo princípio da publicidade e pelas imposições da lei de responsabilidade fiscal, a prestar contas de seus atos durante o mandato para o qual fora eleito.
2. Dado provimento ao recurso quando comprovado que o recorrente não realizou despesas com publicidade que caracterizaram promoção pessoal.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

37ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 19/12/2018

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Carlaile Jesus Pedrosa, Prefeito de Betim nas legislaturas 2001/2004 e 2005/2008, em face do acórdão da Segunda Câmara constante nas fls. 2438 a 2440v dos autos da Inspeção Extraordinária n. 837643, que o condenou a restituir aos cofres municipais a importância de R\$394.637,96, a ser atualizada, devido à realização de despesas com publicidade que caracterizaram promoção pessoal, em afronta ao disposto no art. 37, § 1º, da Constituição da República.

Em seu pedido, o recorrente solicita o recebimento do recurso, seu conhecimento e provimento, de modo a reconsiderar ou reformar o v. acórdão e assim afastar a condenação de restituição ao erário, fls. 01 a 09.

Remetidos os autos à unidade técnica, fls. 14 a 18, esta entendeu que as razões apresentadas não foram suficientes para reformar a decisão exarada nos autos de n. 837.643, devendo o acórdão recorrido ser mantido.

Encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, este opinou pelo conhecimento do presente recurso, por ser próprio e tempestivo e, no mérito, pelo não provimento e pela manutenção da decisão recorrida, fls. 20 e 20v.

Após a devida autuação e o apensamento aos autos da decisão recorrida, foi-me distribuído o presente Recurso Ordinário, o qual passo a analisar.

É o relatório.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com a palavra o doutor Oscar Diniz para a sustentação oral.

ADVOGADO OSCAR DINIZ REZENDE:

Excelentíssimo Senhor Presidente deste egrégio Tribunal de Contas, Excelentíssimo Conselheiro Relator deste julgamento, eminentes Conselheiros, eminente Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, caras colegas advogadas e advogados, Senhores e Senhoras.

Como já relatado trata-se de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Carlaile Jesus Pedrosa, ex-Prefeito do município de Betim, em face de venerando acórdão, proferido pela egrégia Segunda Câmara deste Tribunal de Contas, que impôs ao recorrente a obrigação de recolhimento de ressarcimento ao erário decorrente de publicidade, sob o argumento de que teria ocorrido a promoção pessoal.

O recurso foi interposto a tempo e modo, e nós temos uma preliminar de prescrição para arguir, uma vez que foi rejeitada pela egrégia Segunda Câmara, porquanto a improbidade hoje, de acordo com a decisão do Supremo Tribunal Federal, nos termos do Recurso Ordinário n. 669069, somente se aplica, e, posteriormente, em face do Recurso n. 852475, a imprescritibilidade só ocorrerá no caso de improbidade decorrente de dolo praticado pelo agente público.

Portanto, no caso em tela, não foi perquerida, não foi pesquisada a ocorrência de dolo para imputação de improbidade ao recorrente. A Lei n. 8429 é clara no sentido de que a improbidade decorre de uma ilegalidade qualificada pelo elemento subjetivo do dolo ou comprovada má-fé.

Esse elemento subjetivo do dolo ou má-fé de natureza grave não foi verificado no julgamento em face do acórdão proferido pela Segunda Câmara. Portanto, nós não temos aqui uma improbidade declarada para que seja afastada a prescrição.

Então, nesse sentido, nós invocamos, neste momento, nos termos da Lei n. 8429, que a improbidade só ocorrerá se verificado, nos termos do art. 9º, 10 e 11, o dolo ou culpa grave. E o dolo tem que se buscar na verdade real. Nesse caso, não foi verificada a presença de dolo, porquanto a publicidade que foi realizada pelo município de Betim, através dos órgãos técnicos da municipalidade, que seria a Secretaria Municipal de Educação, foi pautada nos limites *data maxima venia* do § 1º do art. 37 da Constituição Federal. Não houve a intenção do recorrente de cometer nenhum ilícito qualificado pelo elemento subjetivo do dolo.

Portanto, não se afasta aqui, não há o que se falar aqui em imprescritibilidade para a determinação de ressarcimento de dano ao erário decorrente dessa publicidade, que, segundo o argumento do órgão técnico e do próprio Ministério Público, teria caracterizado a promoção pessoal do agente político.

Então, nós invocamos, neste primeiro momento, uma preliminar de prescrição, em face da ausência de dolo, em face da ausência de culpa grave e em face da ausência da participação do recorrente no sentido de que fosse caracterizada a publicidade com promoção pessoal. Essa é a preliminar que nós levantamos e passaríamos ao mérito.

Não sei se Vossa Excelência vai colocar primeiro a preliminar em votação ou se eu posso continuar com relação ao mérito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pode continuar com relação ao mérito. Depois colheremos a votação em parte, em capítulos.

ADVOGADO OSCAR DINIZ REZENDE:

Com relação ao mérito, como eu já disse, o agente político, ex-Prefeito de Betim, Carlaile Jesus Pedrosa, promoveu a publicidade do município, na forma do art. 37, § 1º, sem que fosse intenção dele a promoção pessoal. Essa publicidade era toda preparada pelo órgão técnico do município, qual seja, a Secretaria de Comunicação, sendo que vários servidores passavam um filtro nessas publicidades para que não ocorresse exatamente um elemento subjetivo, um entendimento de que poderia ter ocorrido promoção pessoal. Então, o Prefeito, em momento algum, determinou que se realizasse a publicidade da forma x ou y para que ele fosse beneficiado de uma promoção e de um favorecimento em relação a essa publicidade.

Nesse caso, aqui, inclusive quanto ao valor são publicidades corriqueiras em relação ao montante de publicidade que foi realizado pelo município, para levar à sua população, à sociedade, as ações e os atos praticados pelo governo. São publicidades corriqueiras, são publicidades, inclusive, de valor econômico e de valor simbólico, de valor irrisório. Portanto, não se discortina, no caso, ao nosso ver, a promoção pessoal para que possa ser caracterizado dolo e caracterizado o desejo do recorrente de promover-se com essas publicidades.

Pedimos vênias para trazer à colação, inclusive para o recurso, acórdãos desde egrégio Tribunal, de cuja ementa extraímos:

RECURSO ORDINÁRIO. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL. DESPESAS COM PUBLICIDADE. PROMOÇÃO PESSOAL. DANO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA. RECURSO PROVIDO. REFORMA PARCIAL DA DECISÃO.

1. A publicidade institucional realizada pela Administração Pública focada no caráter educativo, informativo ou de orientação social, e não na figura de agentes públicos, ainda que dela conste nome ou imagem de autoridades, não configura promoção pessoal, e, por conseguinte, não há falar em prejuízo material ao erário.

2. Recurso provido para reformar, parcialmente, a decisão recorrida.

Relator: Conselheiro Gilberto Diniz

Recurso Ordinário n. 986768, publicado em 02/06/2017

E tem outro que pedimos vênias também para fazer menção, extraindo do trecho da ementa do acórdão.

(...) 3 . A caracterização de promoção pessoal na divulgação ou publicação de atos, programas, serviços, campanhas, obras ou projetos de obras ou entidades públicas depende da análise minuciosa do caso concreto para aferir-se a real intenção do administrador público em criar condições favorável a si ou a mesmo a outrem (...)

Relator: Conselheiro Gilberto Diniz

Decisão de 03/07/2017, publicado em 25/08/2017.

E, nas razões de recurso, citamos vários julgados do egrégio Tribunal de Justiça de Estado de Minas Gerais, no sentido de que, não restando caracterizada promoção pessoal realizada por ato voluntário desvirtuando a finalidade restrita da propaganda pública, não se verifica a dispensa de dolo capaz de configurar a prática de ato de improbidade: *TJ- Apelação nº 10000433110316059001- Relatora: Hilda Teixeira da Costa – Segunda Câmara - julgamento de 26/02/2013.*

E vários outros julgados no mesmo sentido, colacionados nesta peça.

Portanto, entendemos em que pese, data máxima vênua, do julgamento da Segunda Câmara e do parecer da eminente representante do Ministério Público, não se verificou, aqui, o elemento capaz, a busca da verdade real para verificar se essa publicidade acarretou promoção pessoal para o gestor público ou simplesmente, por simples entendimento, entendeu-se que poderia ter tido algum favorecimento.

Então, para verificar se há improbidade, se tem que ter um elemento subjetivo do dolo, teria que ter uma busca, uma prova, nesse sentido, inclusive, nos termos da Lei nº 8.429, não se decreta improbidade sem que se observe o devido processo legal, contraditório e a ampla defesa, previsto na Lei nº 8.429, que exatamente veio regulamentar o art. 37, § 4º, da Constituição Federal, que trata da improbidade.

Portanto, afastada, aqui, a imprescritibilidade decorrente da improbidade por conta que não se aplica, nesse caso, o §5º do art. 37, e, quanto ao mérito, não verificado efetivamente a questão da promoção pessoal, rogamos pela reforma do venerando acórdão e, conseqüentemente, provimento do recurso para absolver o recorrente da penalidade que lhe foi aplicada.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com a palavra o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Admissibilidade

Considerando a legitimidade do recorrente, o cabimento e a tempestividade, bem como o atendimento aos pressupostos legais e regimentais, conheço do presente Recurso Ordinário, nos termos do artigo 329 c/c o art. 335 da Resolução n. 12/2008.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Conheço, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também conheço.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também conheço.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

ADMITIDO O RECURSO.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

2.2 Prejudicial de mérito - Da prescrição da pretensão ressarcitória

Asseverou o recorrente que está afastada a possibilidade de ação de improbidade, devido à prescrição, porquanto o recorrente deixou o cargo de Prefeito Municipal em 31/12/2008, tendo transcorrido mais de 5 anos.

Nesse sentido, colacionou trecho do Recurso Extraordinário n. 669.069 julgado pelo Supremo Tribunal Federal, Tema 666 e a Apelação Cível n. 1.0433.04.128059-8/002 do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que reconheceu a Repercussão Geral do Recurso Extraordinário 852475, Tema 897.

A respeito do Tema 666, tem-se que na oportunidade de julgamento do Recurso Extraordinário n. 669069, foi firmada a tese de que “é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”, o qual não se aplica aos presentes autos, tendo em vista que do próprio voto do Relator Ministro Teori Zavascki, extrai-se:

Nos debates travados na oportunidade do julgamento ficou clara a opção do Tribunal de considerar como ilícito civil os de natureza semelhante à do caso concreto em exame, a saber: ilícitos decorrentes de acidente de trânsito. O conceito, sob esse aspecto, deve ser buscado pelo método de exclusão: não se consideram ilícitos civis, de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade e assim por diante. Ficou expresso nesses debates, reproduzidos no acórdão embargado, que a prescritibilidade ou não em relação a esses outros ilícitos seria examinada em julgamento próprio.

Por isso mesmo, recentemente, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral de dois temas relacionados à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário: (a) Tema 897 – “Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa”; e (b) Tema 899 – “Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

Desse modo, se dúvidas ainda houvesse, **é evidente que as pretensões de ressarcimento decorrentes de atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa, assim como aquelas fundadas em decisões das Cortes de Contas, não foram abrangidas pela tese fixada no julgado embargado.**

[...]

De outra monta, a leitura dos precedentes prolatados por esta Corte que reproduziam o entendimento da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário diziam respeito, em sua maioria esmagadora, a atos de improbidade administrativa ou atos cometidos no âmbito de relações jurídicas de caráter administrativo. Essas discussões também não são abrangidas pela tese firmada no julgado embargado, que, conforme já esclarecido, aplica-se apenas a atos danosos ao erário que violem normas de Direito Privado.

Ressalta-se que esse entendimento foi reforçado por esta Casa nos Embargos de Declaração n. 997756, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila e no Recurso Ordinário n. 986712, de relatoria do Exmo Conselheiro Gilberto Diniz, sendo que do último se destaca:

Cumpre registrar que as matérias relativas à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa, bem como da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, também foram reconhecidas como de repercussão geral pelo STF e se encontram registradas sob os Temas n. 897 e 899, respectivamente.

Dessa forma, é bastante claro que a decisão do STF proferida nos autos do RE n. 669.069 não se aplica às questões examinadas na decisão recorrida, porquanto o dano causado ao patrimônio público não decorreu da conduta de particular, e sim de agente público, que, ao assumir a gestão de bens e recursos públicos municipais, tinha o dever de observar os princípios inerentes à Administração Pública, entre os quais, da impessoalidade, da eficiência e da economicidade, bem como prestar as contas à sociedade.

Quanto ao RE n. 852475, Tema 897, em que foi firmada a tese de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, destaca-se o entendimento emanado pelo Tribunal de Contas da União, na sessão da Segunda Câmara de 16/10/2018, no Processo de n. 10046/2018, de Relatoria do Exmo Ministro Marcos Bemquerer, *verbis*:

Em consulta ao sítio eletrônico do STF, encontra-se a informação de que em 08/08/2018 o mérito do referido Recurso Extraordinário foi julgado, adotando-se a tese de que “são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”

(...)

Tal julgamento de mérito não trouxe inovações que imponham mudança no posicionamento desta Corte. A deliberação acima transcrita afirma que as ações de ressarcimentos fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa são imprescritíveis. Ao contrário do que sustenta o Responsável, não há elementos para inferir que apenas os danos decorrentes de atos dolosos tipificados na Lei 8.429/1992 sejam imprescritíveis.

Pelo exposto, haja vista os posicionamentos do TCU e desta Casa sobre os temas, afasto a prejudicial de mérito de prescrição da pretensão ressarcitória suscitada pelo recorrente.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com o Relator, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também, com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

AFASTADA A PREJUDICIAL DE MÉRITO

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

2.3 Mérito

A decisão da Segunda Câmara de 03/05/2018 determinou ao recorrente a restituição aos cofres municipais da importância de R\$394.637,96, a ser atualizada, devido à realização de despesas com publicidade que caracterizaram promoção pessoal, em afronta ao disposto no art. 37, § 1º, da Constituição da República.

O recorrente argumentou que a publicidade impugnada foi objeto de análise dos órgãos técnicos de comunicação/imprensa da municipalidade, não tendo sido apontada qualquer inconformidade antes da divulgação, o que afasta a existência de culpa ou dolo do Prefeito Municipal.

Afirmou que jamais teve o desejo de usar as peças publicitárias para ato de promoção pessoal, estando as mesmas em conformidade com o disposto no § 1º do art. 37 da CF, por levar ao conhecimento da população e do contribuinte, o que está sendo realizado pela Administração, sem que tal atitude, por si só, configure promoção pessoal do administrador público.

Pontuou que o exame da aplicação do citado dispositivo exige observância do princípio da razoabilidade, sob o seu aspecto de proporcionalidade entre meios e fins, não podendo a mera referência à pessoa do administrador público ser confundida como ato de promoção pessoal.

Destacou a jurisprudência deste Tribunal em casos análogos, como o Recurso Ordinário 986768, a Representação 959042 e o Processo Administrativo 487972, de modo a respaldar as publicações impugnadas. Também colacionou julgados do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, como as Apelações Cíveis 1.0637.12.006637-7/001, 1.0570.03.002950-0/002, 1.0433.11.031605-9/001 e 1.0024.08.174650-5/001, em que a simples veiculação da imagem ou nome do Prefeito nas publicações não demonstra promoção pessoal.

Citou também o Recurso Ordinário n. 1.0188.04.022731-9/001 do TJMG em que o julgamento foi no sentido de que é necessária a demonstração de culpa ou dolo, ainda que genérico, para o ressarcimento pelo gestor aos cofres públicos.

Por fim, requereu o conhecimento e o provimento do presente recurso e assim afastar a condenação de restituição aos cofres públicos municipais da importância de R\$394.637,96, referente a despesas com publicidade, seja pela prescrição, seja pela ausência de culpa ou dolo

do recorrente que agiu amparado nos órgãos de comunicação do Município, conforme art. 107 do L.O.M.B e Lei Municipal n. 4093, de 2004.

Impende ressaltar, inicialmente, que a alegação inicial do recorrente de que os órgãos municipais de comunicação e imprensa não se opuseram às publicações não elide a irregularidade, tampouco afasta sua responsabilidade, pois, este Tribunal possui competência para avaliar e controlar a economicidade dos gastos públicos, nos termos do *caput* do art. 70 e art. 71 da CR. Além disso, é responsabilidade do gestor o ato que autoriza despesa pública realizada com publicidade que caracterize promoção pessoal, nos termos da Súmula TC 94, publicada inicialmente em 1993 e com a última modificação ocorrida em 2014.

Quanto a alegação do recorrente de que não houve dolo ou culpa em suas ações, ressalta-se que a existência de prejuízos decorrentes das despesas com publicidade que caracterizaram promoção pessoal, impõe, por si só, a respectiva responsabilização e culmina na imposição de recomposição dos valores aos cofres públicos, conforme ordenamento jurídico vigente.

Nesse sentido foi a manifestação da Segunda Câmara do TCU, ao julgar o Recurso de Reconsideração - TC 001.023/2006-9, do qual se extrai:

(...)

7.7. Por seu turno, a alegação de inexistência de dolo não socorre à recorrente, pois não se trata aqui de uma culpabilidade subjetiva, oriunda da intenção do agente em apropriar-se ilicitamente dos recursos federais, para o qual dever-se-iam provar o dolo ou culpa, a causação do resultado e o nexo de causalidade. A imputação de responsabilidade fundamenta-se na incidência de hipóteses legais objetivas, que não apresentam nenhum pressuposto de má-fé, locupletamento ou desfalque. Trata-se de responsabilidade objetiva do gestor, que independe da verificação de culpa ou dolo. Nesse sentido, temos os seguintes julgados desta Corte: Acórdão 15/2005 - Segunda Câmara, Acórdão 1551/2005 - Segunda Câmara, Acórdão 1905/2004 - Segunda Câmara, Acórdão 698/2006 - Primeira Câmara, Acórdão 485/2004 - Segunda Câmara, Acórdão 1905/2004 - Segunda Câmara, Acórdão 3133/2004 - Primeira Câmara, dentre outros.

7.8. Por fim, como bem assinalou a unidade técnica, não procede a alegação de inexistência de dolo, a fim de desconstituir a responsabilidade dos recorrentes, uma vez que trata de responsabilidade objetiva do gestor, fundamentada na incidência de hipóteses legais objetivas. Nessa linha, cito excerto do Voto proferido pelo Exmo. Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão-1905/2004-TCU-Segunda Câmara, *in verbis*:

‘Insistiu o recorrente na tese de que o débito somente lhe poderia ser atribuído se provados, além da ocorrência do dano, a culpa ou o dolo. Por certo não se aplica no âmbito do processo no TCU a teoria da responsabilidade objetiva, que prescinde a demonstração de culpa ou dolo. Contudo, o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal impõe ao gestor público o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, sendo que a omissão ou falta de exação no cumprimento dessa obrigação induz a presunção de culpa. Não cabe ao Tribunal de Contas da União provar a culpa do agente público, mas antes exigir que esse demonstre por meio da competente prestação de contas, que administrou o patrimônio público de acordo com a lei. Caso não logre produzir tal prestação de contas, restará presumida sua culpa’.

Não obstante ser responsabilidade do gestor os atos que autorizem despesa pública com publicidade, e, ainda, que a ausência de eventual dolo ou culpa não afasta esta responsabilidade, há que se verificar, de forma inequívoca o conteúdo das despesas tidas como irregulares.

Às fls. 8397 a 8405 do volume 8 dos autos principais encontram-se elencadas as publicações que, segundo o órgão técnico, caracterizaram promoção pessoal de autoridades do Poder Executivo de Betim, no valor total de R\$566.937,07.

Insta consignar que após análise, o relator da decisão recorrida desconsiderou do valor apurado pelo órgão técnico, o montante de R\$172.299,11, ao considerar que por mais que as publicidades contassem com nome ou foto do gestor, continham caráter educativo, informativo ou de orientação social, razão pela qual tal valor foi decotado do total a ser devolvido.

Ao analisar o conteúdo das demais publicações, formei meu convencimento no sentido de que todas, sem exceção, tratam de comunicação institucional, em que o Poder Executivo informa a seus munícipes sobre questões relevantes de interesse público, como assinatura de convênios, campeonatos esportivos, iniciativas na área social, regulamentação de impostos e revisão dos valores de aluguéis pagos pela prefeitura.

Na oportunidade, cito como exemplo neste caso concreto, o valor glosado de R\$38.267,25, fl. 8405, referente à edição da revista “Betim”, publicada em julho de 2006. Verifiquei que, quanto a esta publicação, foi juntada a cópia de apenas uma página em que o então prefeito assina a coluna. Não seria justo, também neste caso, que toda a publicação fosse considerada irregular, tendo em vista a revista abranger outros conteúdos, que eventualmente pudessem conter caráter educativo, informativo ou de orientação social.

Ressalta-se que a mera vinculação do nome e da imagem do Prefeito a fato, ato ou atividade vinculada à sua atuação, divulgada em matéria publicada nos meios de comunicação respectivos, não configura promoção pessoal de agente público vedada pelo art. 37, §1º, da Constituição da República.

Nesse sentido, destaca-se o processo de Representação n. 959042, de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, em que o Tribunal decidiu, na 20ª Sessão da Segunda Câmara em 13/07/2017, que a menção ao nome do Prefeito, sua fotografia ou a divulgação de resultados satisfatórios de seu governo, não infringe, por si só, o disposto no § 1º do art. 37 da CR, do qual se extrai:

REPRESENTAÇÃO N. 959042 Representante: Ministério Público Junto ao Tribunal
Representado: Fernando José Castro Cabral, Prefeito Municipal de Bom Despacho
MPTC: Elke Andrade Soares de Moura RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

(...)

O espírito da norma consubstanciado no reproduzido § 1º do art. 37 da Lei Maior não é o de proibir a publicidade dos atos administrativos ou de governo, mas sim vedar a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

A norma constitucional, todavia, não proíbe a simples alusão ao nome do administrador público ou uso de sua imagem na propaganda institucional. Em realidade, o que a Constituição veda é a inserção de nomes, símbolos ou imagens com a intenção de promover o enaltecimento pessoal de autoridades e até de servidores públicos.

Portanto, o desate de questão envolvendo a verificação da ocorrência de promoção pessoal na publicidade aludida no indicado dispositivo constitucional depende, exclusivamente, da avaliação do conteúdo da matéria veiculada nos meios de comunicação, a fim de aferir se seu objeto foi a promoção pessoal de agente público, ou a publicidade dos atos da Administração Pública. É dizer, deve-se realizar análise minuciosa do caso concreto para verificar se a real intenção do administrador público era criar condições favoráveis a si mesmo ou a outrem.

A caracterização do enaltecimento pessoal, capaz de violar o comando contido no art. 37 da Constituição da República, somente ocorre quando a ênfase da matéria veiculada ou publicada esteja centrada na figura do agente público. O ato de apenas divulgar a realização ou finalização de atos, programas, serviços, campanhas, obras ou projetos não caracteriza a ocorrência de promoção pessoal. Isso porque o agente político está obrigado,

pelo princípio da publicidade e pelas imposições da lei de responsabilidade fiscal, a prestar contas de seus atos durante o mandato para o qual foi eleito.

A simples inserção, nos meios informativos, de fotografia ou de nome não tem o condão de conduzir à conclusão de que houve utilização dos meios de publicidade oficial ou institucional com a finalidade de o agente público promover-se de forma ilícita ou vedada pela Constituição. A esse respeito, vale observar que diversos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta inserem o nome e a foto de seus representantes máximos em documentos e atos oficiais.

Com efeito, essa é a orientação que se depreende da jurisprudência de nossos tribunais sobre essa questão.

Registra-se, ainda, o entendimento deste Tribunal, na esteira do que foi decidido pelo Plenário, Sessão de 20/9/2017, Relator Conselheiro Gilberto Diniz, DOC de 10/10/2017, assim ementada:

RECURSO ORDINÁRIO. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL. DESPESAS COM PUBLICIDADE. PREVALÊNCIA DO CARÁTER INFORMATIVO. INOCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. RECURSO IMPROVIDO. MANTIDA DECISÃO.

A publicidade institucional realizada pela Administração Pública focada no caráter educativo, informativo ou de orientação social, e não na figura de agentes públicos, ainda que dela conste nome ou imagem de autoridade, não configura promoção pessoal e, por conseguinte, não há falar em prejuízo material ao erário.

Como no voto acima transcrito, cito, ainda, a Apelação Cível TJMG nº 1.0051.09.028820-3/001, a Ação Civil Pública TJMG n. 1.0024.00.059058-8/001 e também o Inquérito STJ n. 85- 1/Bahia, todos no sentido de que a publicação de nomes e imagens não pode ser generalizada, apenas caracterizando violação à norma constitucional quando evidente a intenção de se auto promover às custas do erário.

Assim, dou provimento ao recurso para afastar a obrigatoriedade de devolução ao erário imputada ao ex-Prefeito, por entender que não ficou caracterizada infringência ao disposto no § 1º do art. 37 da Constituição da República, já que não vislumbrei qualquer comunicação de fato ou ato que possa ser considerado indevida promoção pessoal, detendo as matérias razoável caráter informativo e objetivo primordial de comunicação institucional, hábil a promover interação entre a Administração Pública e os cidadãos, ensejando transparência e controle social.

III – CONCLUSÃO

Conheço do presente Recurso Ordinário, nos termos do artigo 329 c/c o art. 335 da Resolução n. 12/2008.

Considerando que a questão sobre a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória está pacificada neste Tribunal, afasto a prejudicial de mérito suscitada pelo recorrente.

No mérito, dou provimento ao Recurso Ordinário para reformar a decisão proferida pela Segunda Câmara em 03/05/2018, constante às fls. 2438 a 2440v dos autos da Inspeção Extraordinária n. 837643, afastando a obrigatoriedade de devolução ao erário municipal no valor de R\$394.637,96 pelo Sr. Carlaile Jesus Pedrosa, uma vez as matérias veiculadas continham caráter informativo, educativo e de orientação social e trataram de comunicação institucional, não caracterizando, portanto, promoção pessoal.

Intime-se o recorrente pelo D.O.C, nos termos do art. 166, §1º, I, da Resolução n. 12/2008 - RITCEMG.

Transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo com o Relator, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Peço vista, no mérito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

8ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 27/02/2019

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de recurso ordinário interposto por Carlaile Jesus Pedrosa, Prefeito do Município de Betim à época, em face da decisão proferida pela Segunda Câmara na Sessão do dia 03/5/2018 nos autos da inspeção extraordinária nº 837.643, que no mérito, determinou a restituição aos cofres públicos do montante de R\$394.637,96, referente a despesas com publicidade que caracterizaram promoção pessoal, em afronta ao disposto no art. 37, § 1º da Constituição da República.

Apresentados os argumentos do Sr. Carlaile Jesus Pedrosa, fls. 01/08, o relator encaminhou os autos à unidade técnica que procedeu à análise. Na ocasião (fls. 14/18), manifestou-se no sentido de que os argumentos não seriam suficientes para reformar a decisão exarada no acórdão ora atacado.

O *Parquet* de Contas, em seu exame (fls. 20/20-v), opinou pelo conhecimento do presente Recurso, por ser próprio e tempestivo, e, no mérito, pelo não provimento e pela manutenção da decisão recorrida.

Em sessão do dia 19/12/2018, o Relator apresentou seu voto no seguinte sentido:

Conheço do presente Recurso Ordinário, nos termos do artigo 329 c/c o art. 335 da Resolução n. 12/2008.

Considerando que a questão sobre a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória está pacificada neste Tribunal, afasto a prejudicial de mérito suscitada pelo recorrente.

E, no mérito, dou provimento ao Recurso Ordinário para reformar a decisão proferida pela Segunda Câmara em 03/05/2018, constante às fls. 2438 a 2440v dos autos da Inspeção Extraordinária n. 837643, afastando a obrigatoriedade de devolução ao erário municipal no valor de R\$394.637,96 pelo Sr. Carlaile Jesus Pedrosa, uma vez que as matérias veiculadas continham caráter informativo, educativo e de orientação social e trataram de comunicação institucional, não caracterizando, portanto, promoção pessoal.

Após o relator apresentar seu voto, pedi vista dos autos para melhor análise acerca da matéria. É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Data venia ao entendimento esposado pelo relator quanto ao mérito, divirjo do seu voto pelos motivos que passo a expor.

Ao analisar minuciosamente o conteúdo das matérias publicadas vislumbro que, além do caráter informativo, educativo e de orientação social, restou caracterizada a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, bem como matérias com o intuito de denegrir as administrações passadas, contrariando o disposto no art. 37, § 1º da Constituição Federal de 1988 e na Súmula 94 deste Tribunal. Senão vejamos:

Fl. 897:

. Das 22 propostas registradas em cartório durante nossa campanha, 15 foram cumpridas em menos de 6 meses de governo. Ciente da expectativa depositada em nossa equipe, trabalhei dia e noite para fazer jus, o mais rápido possível, à confiança de todos os cidadãos betinenses.[...] Como parte da estrutura da administração municipal, eles sofreram na pele o descaso dos antigos donos do poder, assistindo impotentes a degradação de suas condições de trabalho e do seu poder de compra, consequência de oito anos sem reajuste nos salários.

Desde o meu primeiro dia de governo, assumi um compromisso com o bem-estar do servidor público. A começar pelo reajuste de salários em 15%, [...]

A qualidade de vida do servidor público e de sua família é uma prioridade em meu governo.

Fl. 903:

. Por determinação minha, estão a frente dessas negociações, realizadas diretamente com os proprietários dos imóveis, o secretário municipal de Administração, Valter Teixeira, o auditor Davson do Prado, e o o procurador jurídico Oscar Diniz Rezende. [...] Mas são as pequenas decisões, tomadas no dia a dia e tendo como base o respeito no trato com a coisa pública, que fazem uma grande diferença na construção de uma Betim melhor para todos os betinenses.

Fl. 939:

. “Estamos completando um ano e três meses à frente da Prefeitura e graças a Deus o nosso trabalho está sendo bem reconhecido pela população. Mas isso é fruto de um incansável trabalho de toda nossa equipe”, afirma Carlaile.

Fl. 940:

. Palavra do Prefeito:

[...]

Betim foi a cidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte, com mais de 15 mil habitantes, que obteve o segundo melhor índice de aprovação. Essas informações indicam que estamos seguindo o caminho certo.

Atitudes e transparência são pontos importantes em nossa administração. Realizamos até mesmo uma consulta popular para saber quais são as prioridades betinenses.

[...]

Temos a consciência de que, para manter esses bons resultados, o trabalho deverá ser redobrado. Estamos buscando novas parcerias e idéias que vão contribuir ainda mais para melhorar nossa cidade. Por isso, continuamos contando com a ajuda de todos os betinenses em busca da nossa Betim Melhor.

Fl. 960:

.Fala, Prefeito

Uma prefeitura que cumpre sua palavra

[...]

Na coluna ao lado, mostraremos para todos que não esquecemos de nosso compromisso e que a palavra registrada em cartório está mantida.

Dos 22 compromissos que assumimos com a população, pelo menos 14 deles já foram cumpridos. Se você ainda não os conhece, ficará informado ao ler os nossos jornais.

Com relação aos outros compromissos, estamos tranquilos. Ainda temos mais de dois anos de mandato pela frente e tenho certeza de que teremos tempo suficiente para cumprir todos eles.

Fl. 962:

. IPTU, um exemplo da prefeitura de palavra

[...]

Ao assumirmos a Prefeitura, tratamos logo de cumprir o nosso compromisso.

Fl. 968:

. [...] Agradeço não apenas em meu nome e da presidente da Associação de Proteção à Maternidade, Infância e Velhice (Apromiv), Silvana Pedrosa, mas em nome de todas as pessoas que serão beneficiadas com a renda desta festa, já que todo dinheiro arrecadado durante a Feira da Paz e o Betim Rural é destinado a obras assistenciais da Apromiv.

Fl. 986:

. Reformulamos toda a política de assistência social de Betim. Criamos programas até então inéditos no Brasil e investimos muito em projetos que já existiam. [...] Com os olhos no futuro, estamos administrando Betim e fazendo da cidade um lugar melhor para viver. Temos certeza de que, em 2003, vamos desenvolver outras ações que, de fato, criarão uma poderosa rede de proteção social em nosso município.

Fl. 990:

. O governo Carlaile sentiu-se na obrigação de dar um aumento de 26,5% para todos os servidores, já que há sete anos não houve nenhum tipo de reajuste.

[...]

Em suma, o prefeito Carlaile e o secretário Flávio Matos sabem da importância de se manter um sistema de saúde eficiente. É por isso que eles estão trabalhando para que a população possa ter o direito de atendimento garantido.

Fl. 1.010:

. A Betim do futuro está planejada para se tornar uma cidade viável, onde além de morar, as pessoas também possam ser felizes. Mais do que os projetos que vão criar esta nova realidade, o governo Carlaile Pedrosa está garantindo recursos para viabilizar um novo espaço urbano, com soluções eficientes e ambientalmente sustentáveis. [...]

[...] a Prefeitura de Betim está buscando um financiamento inédito na história da cidade junto ao Banco Mundial. As negociações estão em fase adiantada, graças à capacidade fiscal do município e a credibilidade do governo Carlaile Pedrosa.

Fl. 1.012:

. Para a execução das obras principais do projeto, cerca de 600 famílias serão reassentadas, seguindo o mesmo padrão de qualidade do Programa Habitacional do governo Carlaile.

Fl. 1.015:

. Tudo isso está sendo possível porque Betim tem hoje um prefeito com visão administrativa, que está criando as condições necessárias para que a cidade cresça de forma ordenada e de acordo com os anseios do seu povo.

Fl. 1.026:

. Na atual Administração, a Maternidade Pública de Betim teve renovado o prêmio da “Hospital Amigo da Criança”. A eficiência do sistema de saúde garantido pelo Governo Carlaile Pedrosa permitiu novas conquistas.

Fl. 1.031:

. Preparar uma Betim pra o futuro. Esta é uma das principais preocupações da administração do prefeito Carlaile Pedrosa. [...] “A minha preocupação não é com obras imediatistas e eleitoreiras, eu tenho um compromisso com Betim, por isso me preocupo em conseguir financiamentos externos para que projetos importantes sejam concebidos.” Carlaile disse ainda que muitos destes projetos não serão concluídos ou iniciados no seu governo, mas garante que vai deixar tudo tão bem engatilhado que as próximas administrações não terão como não executá-los.

Fl. 1.042:

. O PREFEITO DE BETIM, CARLAILE PEDROSA, E O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE, FLÁVIO MATOS, PARABENIZAM VOCÊ, AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE, PELO DEDICADO TRABALHO DE CUIDAR, COM TANTO CARINHO, DA SAÚDE DE NOSSA GENTE.

Fl. 1.047:

Prefeito Carlaile Pedrosa: “Betim encontra o seu caminho”

. A questão habitacional foi encarada dentro de uma nova perspectiva no nosso Governo. Desde janeiro de 2001, iniciamos um processo de valorização do direito à moradia de forma integral.

[...] E a recuperação de áreas ambientais, como a do Sítio Poções, revelam todo nosso esforço para eliminar os riscos sociais enfrentados pela população como um todo. Dessa forma, estamos cumprindo com o nosso compromisso de sanear o déficit habitacional em Betim com planejamento e justiça social.

Fl. 1.053:

.Palavra do Prefeito:

Mudamos para melhor

A promessa de sanar a carência habitacional de Betim, registrada em cartório pela nossa campanha, em 2000, em nenhum momento deixará de ser cumprida. Pelo contrário, estamos implementando a mais séria política habitacional já conduzida em Betim. Depois de oito anos de desrespeito aos direitos do cidadão, através de uma política injusta de doação de meio-lote, em locais sem a mínima infra-estrutura de moradia, tivemos de arrumar a casa para podermos implantar o nosso programa. Isso se chama responsabilidade administrativa e, exatamente em função de um planejamento criterioso, conseguimos reduzir o déficit habitacional no município que, no governo do PT, era de 10 mil moradias. [...] Nós restabelecemos a ordem em Betim e, como a tentativa da oposição se mostrou fracassada, durante quase três anos tivemos o mais absoluto silêncio, num claro sinal de aprovação ao nosso trabalho. [...]

Fl. 1.060:

. O Prefeito Carlaile Pedrosa e o gerente da UBS Marco Antônio parabenizam os dentistas pelo seu dia.

Fl. 1.066:

. Com a palavra, o prefeito

Começamos mais um ano de atividades com muita satisfação. Acredito que nestes três anos de governo realizamos muitas obras e ações importantes que estão beneficiando, sobretudo, as famílias carentes de Betim.[...]

Graças às parcerias que firmamos, vimos promovendo ao longo destes três anos um nova realidade habitacional na cidade. [...]

Com relação à segurança, tenho certeza de que os moradores hoje se sentem mais seguros em Betim do que antes, isso graças às ações que realizamos nesta área, [...]

Tenho certeza de que conseguimos melhorar o sistema público de saúde e a prova disso está nos diversos prêmios que temos recebido pelo pioneirismo do trabalho na Maternidade Pública. Aliado a isso e tentando resolver um problema social, fomos pioneiros também na criação da Superintendência Antidrogas, que trabalha com a recuperação de dependentes químicos buscando sua reinserção social. Por essa iniciativa pioneira no país, também já recebemos diversos prêmios.

Fl. 1.128:

. O Prefeito Carlaile Pedrosa parabeniza a seleção brasileira feminina de handebol e deseja toda sorte a equipe nas olimpíadas em Atenas.

Fl. 1.129:

. O Prefeito Carlaile Pedrosa e a Secretaria Municipal de Esportes parabenizam o “Pavão”, Presidente da Liga de Desportos, pela organização do 17º Campeonato Classista de Betim.

Fl. 1.169:

. Ao definirmos a assistência social como tema desta edição, tentei me lembrar de tudo o que nossa administração realizou nessa área. Confesso que fiquei surpreso com tantos programas e projetos desenvolvidos na cidade, mas o que mais me alegrou foi constatar que este governo definiu como principal diretriz o amor às pessoas e o investimento na auto-estima dos betinenses.

Acreditamos que fazer assistência social é prioritariamente gostar do ser humano e dedicar carinho a quem esteja em situação de vulnerabilidade.

Assim, nesses cinco anos de governo, criamos uma rede de apoio social que serve de exemplo para outras cidades do país.

Os programas criados e a nossa política de promoção humana se anteciparam às ações que, mais tarde, seriam implantadas por outros governantes. [...]

Ademais, ressalto que, em **quase todas as matérias veiculadas**, além da apresentação dos textos, como os citados acima, **foi estampada a imagem do prefeito** e de outras autoridades, ressaltando o trabalho desempenhado no exercício dos cargos, demonstrando de forma clara o caráter de promoção pessoal.

Dessa forma, divirjo do conselheiro relator para entender que, no caso concreto, restou caracterizado o descumprimento do disposto no art. 37, § 1º da Carta Magna, devendo o prefeito à época, Sr. Carlaile Jesus Pedrosa, devolver aos cofres públicos o montante de R\$394.637,96, devidamente atualizado.

III – CONCLUSÃO

Com tais considerações, divirjo do voto proferido pelo Conselheiro Relator para negar provimento ao recurso, mantendo a decisão recorrida, com devolução aos cofres públicos do valor de R\$394.637,96, devidamente atualizado, de responsabilidade do Prefeito Municipal à época, Sr. Carlaile Jesus Pedrosa, pela realização de despesas com publicidade que caracterizam promoção pessoal, em afronta ao disposto no art. 37, § 1º da Constituição Federal de 1988.

É como voto.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Eu voto com o Relator, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Voto com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, VENCIDO O CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator: **I)** preliminarmente, por unanimidade, em conhecer do presente Recurso Ordinário, nos termos do artigo 329 c/c o art. 335 da Resolução n. 12/2008, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade; **II)** na prejudicial de mérito, por unanimidade, em afastar a alegação do recorrente, considerando que a questão sobre a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória está pacificada neste Tribunal; **III)** no mérito, por maioria de votos, em dar provimento ao Recurso Ordinário para reformar a decisão proferida pela Segunda Câmara em 03/05/2018, constante às fls. 2.438 a 2.440v dos autos da Inspeção Extraordinária n. 837643, afastando a obrigatoriedade de devolução ao erário municipal do valor de R\$394.637,96 (trezentos e noventa e quatro mil, seiscentos e trinta e

sete reais e noventa e seis centavos) pelo Sr. Carlaile Jesus Pedrosa, uma vez que as matérias veiculadas continham caráter informativo, educativo e de orientação social e trataram de comunicação institucional, não caracterizando, portanto, promoção pessoal; **IV)** em determinar a intimação do recorrente pelo D.O.C, nos termos do art. 166, § 1º, I, da Resolução n. 12/2008 – RITCEMG e, após cumpridas as exigências regulamentares, o arquivamento dos autos. Vencido o Conselheiro José Alves Viana.

Plenário Governador Milton Campos, 27 de fevereiro de 2019.

MAURI TORRES
Presidente

(assinado digitalmente)

SEBASTIÃO HELVECIO
Relator

ahw/fg

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**