



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: SUPERINTENDENCIA DO CONTROLE
EXTERNO



ANÁLISE DE DEFESA

Processo nº: 1040757

Natureza: REPRESENTAÇÃO

Relator: : CONSELHEIRO DURVAL ANGELO

Data da Autuação: 25/04/2018

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Representação proposta pelo Ministério Público de Contas em face de ex-presidente e de ex-secretária da Câmara Municipal de Serra dos Aimorés, a partir do histórico apresentado a seguir.

Por meio do ofício GAB/1790/2016 (fl. 10), o Ministério Público do Estado de Minas Gerais encaminhou ao *Parquet* especializado do Tribunal de Contas cópia da Notícia de Fato nº 0443.16.000339-0, que tramitou perante aquela instituição (fls. 11/20). No âmbito do Ministério Público de Contas, o ofício recebido deu origem à Notícia de Irregularidade nº 227/2016, distribuída ao Procurador Glaydson Massaria (fl. 21), que determinou sua conversão em Inquérito Civil Público (fls. 22/24). O procedimento foi instruído conforme cópias juntadas às fls. 25/203.

Após a triagem (fl. 204/205), a Representação foi distribuída ao relator Conselheiro Substituto Hamilton Coelho (fl. 207), que determinou a citação dos representados para apresentar defesa e documentação acerca das irregularidades apontadas (fl. 208). O representado, sr. Adriano Santos Moreira, ex-presidente da Câmara Municipal, apresentou defesa às fls. 214/217, juntando documentos às fls. 218/233.

Conforme informação prestada à fl. 237, foram feitas duas tentativas de citação postal da representada, sra. Ana Gabriela Teixeira Sausmicate, ex-secretária da Câmara Municipal, porém ambas não obtiveram sucesso. Nos avisos de recebimento juntados às fls. 212 e 234, registrou-se, respectivamente, “*endereço inexistente*” e “*não existe o nº indicado*”. Foram realizadas tentativas de localizar a representada, inclusive com contatos telefônicos com a Prefeitura e a Câmara Municipal de Serra dos Aimorés, os quais, contudo, também restaram infrutíferos. Ante tal situação, determinou-se a citação da representada por edital (fl. 236), disponibilizado em 13/09/2018 (fl. 240). Por fim, conforme certidão de fl. 241, até 24/10/2018 não havia sido apresentada defesa pela representada, tendo os autos sido encaminhados à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios na referida data (fl. 242).

2. ANÁLISE DE DEFESA

2.1 Apontamento:

Ausência de pertinência temática entre a locação de palco e a função legislativa e ausência de demonstração de interesse público em relação à referida despesa.

2.1.1 Nome do(s) Defendente(s):

Adriano Santos Moreira.

2.1.2 Razões de defesa apresentadas:

Na defesa apresentada às fls. 214/217, o ex-presidente da Câmara Municipal afirma ter havido, sim, a disponibilização da documentação comprobatória da disponibilização do serviço, que seria

esclarecedora em relação à finalidade da contratação, qual seja, a utilização do palco em evento público da Prefeitura Municipal denominado “MICAREÉS 2015”, correspondente ao carnaval municipal de Serra dos Aimorés. Alega que o interesse público estaria demonstrado tendo em vista que o palco serviu para a apresentação de bandas locais e regionais durante o carnaval da cidade. Tal evento teria feito com que a população deixasse de viajar e ficasse no Município, movimentando o comércio local e fomentando sua cultura.

2.1.3 Documentos apresentados juntamente com a defesa:

- Documento único de arrecadação municipal referente ao recolhimento do ISS decorrente da utilização do palco (fls. 224/225);
- Nota fiscal avulsa nº 18/2015, tendo como objeto “serviços prestados referentes à utilização de palco em comemoração dos festejos de carnaval nos dias 14, 15 e 16 de fevereiro de 2015” (fl. 226);
- Cheque no valor de R\$ 1.100,00 endereçado a Antônio Carlos Pires Nunes, responsável pela prestação do serviço (fl. 227).

2.1.4 Análise das razões de defesa:

A análise do presente apontamento traduz-se na verificação da compatibilidade entre a locação de um palco para as comemorações da cidade, as funções institucionais da Câmara Municipal e o interesse público envolvido.

Embora o ordenador da despesa tenha esclarecido que o palco foi locado para as festividades do carnaval de 2015, possibilitando a apresentação de bandas locais e regionais e movimentando a cultura e o comércio da cidade, tal locação não se coaduna com as funções institucionais do Poder Legislativo, precipuamente relacionadas à produção de leis e à fiscalização, conforme artigos 35 e 57 da Lei Orgânica do Município de Serra dos Aimorés. Veja-se, nesse sentido, trecho do parecer de aprovado na Consulta nº 858.884 deste Tribunal:

“Segundo José Afonso da Silva, além da função legislativa, atribuição típica e predominante da câmara, compete ao Poder Legislativo exercer a função fiscalizadora, além das atribuições julgadora e meramente deliberativa. A câmara exerce, ainda, funções administrativas no âmbito de sua organização interna. Assim, para que uma despesa da câmara seja considerada própria, deverá estar relacionada com o exercício dessas funções, observados os princípios que regem a administração pública, sobretudo os da legalidade, economicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, previstos no caput do art. 37 da Constituição da República de 1988” (Relatora: Conselheira Adriene Andrade. Tribunal Pleno. Aprovação por unanimidade. Data da sessão: 25/04/2012. Original sem destaques).

O Tribunal de Contas da União (TCU) também vem destacando a necessidade de convergência entre as despesas relativas a festividades e as finalidades institucionais do órgão ou entidade:

“Esta Corte de Contas tem se posicionado, geralmente, pela vedação de gastos com coquetéis, festividades, solenidades e eventos congêneres quando tais despesas não tenham vinculação direta com os objetivos institucionais do órgão ou entidade por falta de amparo legal, a exemplo dos Acórdãos 1.808/2003 – 1ª Câmara e 1.889/2007 – Plenário” (Acórdão nº 2155/2012. Plenário. Representação. Relator: Raimundo Carreiro. Data da sessão: 15/08/2012. Original sem destaques).

“Relativamente às despesas efetuadas com solenidades, lanches e refeições (item “f”), o Tribunal, ante a inexistência de norma legal que as autorize, tem se manifestado no sentido de que os conselhos de fiscalização das atividades profissionais somente podem efetuar despesas com comemorações, festividades, solenidades e outros eventos congêneres quando esses forem inerentes à finalidade institucional e desde que observada a devida moderação na realização desses gastos” (Acórdão nº 6259/2011. Segunda Câmara. Representação. Relator: André de Carvalho. Data da sessão: 16/08/2011. Original sem destaques).

A locação do palco, enquanto exercício, pela Câmara Municipal, da função atípica de administrar, só poderia ter sido realizada, portanto, no âmbito da organização interna do Poder Legislativo. Seria o caso, por exemplo, da realização de festividade para inauguração de nova sede da Câmara Municipal, ocasião em que as despesas estariam relacionadas às atividades legislativas e poderiam ser custeadas com recursos públicos, conforme se decidiu no Processo Administrativo nº 743307.

Não é o caso, contudo, da presente representação. Embora se possa compreender o interesse público visado, tem-se que a referida locação não poderia ter sido realizada pela Câmara Municipal, mas, sim, pela Prefeitura Municipal, no exercício de sua função administrativa típica. Sendo irregular a despesa realizada pelo Poder Legislativo, o valor histórico de R\$ 1.100,00 deve ser ressarcido ao erário.

2.1.5 Medidas propostas após análise da defesa:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).
- Determinação de ressarcimento do valor do dano aos cofres públicos pelos responsáveis, sem prejuízo das sanções legais cabíveis

2.1.6 Conclusão da análise da defesa:

Pela rejeição das alegações de defesa.

2.2 Apontamento:

Pagamento de diárias de viagem sem a discriminação das atividades desenvolvidas.

2.2.1 Nome do(s) Defendente(s):

Adriano Santos Moreira.

2.2.2 Razões de defesa apresentadas:

A respeito deste ponto da representação, o representado destaca, em sua defesa (fls. 214/217), que Serra dos Aimorés é uma cidade pequena, dotada de poucos recursos financeiros e situada a aproximadamente 170 km de Teófilo Otoni, cidade polo da região, que conta com várias Secretarias de Governo. Segunda a defesa, tal circunstância justificaria as idas frequentes dos gestores dos municípios limítrofes, juntamente com seus secretários, a Teófilo Otoni, para tratar de assuntos locais e intermunicipais. Alega, ainda, que, “*se a secretária se deslocou até a cidade de Teófilo Otoni, é porque realmente precisava ir até lá*”.

Quanto à ausência de prestação de contas e da especificação dos motivos da viagem, o representado alega que, até a edição da Portaria nº 10/2016, não havia a necessidade de pormenorizar a motivação das diárias e que a Lei Municipal nº 881/2013 não exige a prestação de contas por meio de relatórios ou da apresentação de comprovantes.

O representado informa que tal circunstância já foi alvo de procedimento do Ministério Público

Estadual, que, por meio da Recomendação Administrativa nº 07/2016, recomendou a apresentação de comprovantes de viagem, bem como prestação de contas de forma simplificada, por meio de relatório ou apresentação de comprovantes específicos relativos às atividades desenvolvidas nas viagens. A defesa expõe, ainda, que, após a apuração das denúncias sobre o uso indevido de diárias, nada de ilícito foi encontrado, motivo pelo qual o procedimento teria sido encerrado. Posteriormente, o representado, então presidente da Câmara Municipal, editou a Portaria nº 10/2016 regulamentando, de forma interna, o uso de diárias, visando a dar mais lisura ao procedimento e evitar qualquer suspeita de irregularidade.

2.2.3 Documentos apresentados juntamente com a defesa:

- Portaria nº 10/2016, da Câmara Municipal de Serra dos Aimorés (fls. 229/230);
- Lei municipal nº 881/2013 (fls. 231/233).

2.2.4 Análise das razões de defesa:

A análise do presente apontamento tem, como parâmetro maior, o dever de prestar contas insculpido na Constituição da República:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

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, assumira obrigações de natureza pecuniária”.

A prestação de contas, no caso das diárias de viagem, é essencial para se confirmar se a viagem, paga com recursos públicos, foi realmente a serviço e se este foi efetivamente realizado. Além disso, é instrumento que viabiliza o controle, seja ele interno, externo, judicial ou social, conforme bem apontado no seguinte julgado do TCU, colacionado pelo representante:

“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” (Acórdão nº 2426/2009. Relator: Ministro Raimundo Carneiro. Plenário. Data da sessão: 14/10/2009. Original sem destaques).

Entendimento semelhante também é adotado no âmbito deste Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que o consolidou por meio da edição da Súmula nº 79, reforçada pelos precedentes abaixo:

"Súmula nº 79. É irregular a despesa de viagem realizada por servidor municipal que não se fizer acompanhar dos respectivos comprovantes".

“A regularidade da concessão de diárias de viagem está condicionada à observância da legislação específica, sobretudo quanto à obrigatoriedade de prestação de contas, apresentação de relatórios ou comprovantes que demonstrem a realização de despesas em serviço ou por interesse da Administração” (Processo Administrativo nº 747039. Relator: Conselheiro Substituto Hamilton Coelho. Primeira Câmara. Data da sessão: 27/02/2018. Original sem destaques).

“Conforme a jurisprudência do Tribunal, são irregulares os gastos com diárias de viagem desacompanhados de prestação de contas, relatório resumido ou comprovantes de despesas” (Processo Administrativo nº 683843. Relator:

Conselheiro Substituto Hamilton Coelho. Primeira Câmara. Data da sessão: 27/06/2017. Original sem destaques).

“Os administradores públicos têm o dever de prestar contas dos gastos relacionados às diárias de viagem, demonstrando a sua pertinência, mesmo que de forma simplificada, bem como os motivos e o nexo entre as atribuições exercidas e as atividades realizadas, sendo necessária a apresentação de documentos que comprovem que os valores recebidos foram, de fato, utilizados para acobertar despesas com viagens oficiais. A ausência de demonstração fática e documental das razões de interesse público que justifiquem a realização de viagem a serviço, a constatação de desarrazoada e desproporcional elevação dessa espécie de despesa de um exercício para o outro e a ausência de apresentação de defesa e documentos por parte do responsável, apesar de devidamente citado, ensejam a imputação de ressarcimento, pelo Tribunal de Contas, das respectivas diárias” (Representação nº 1015906. Relator: Conselheiro Substituto Adonias Monteiro. Primeira Câmara. Data da sessão: 18/12/2018. Original sem destaques).

Note-se que este último caso aproxima-se dos presentes autos também pelo fato de o responsável, embora devidamente citado, não ter apresentado defesa ou documentos.

No presente caso, constata-se irregularidade já na requisição das diárias por parte da representada, que, de forma genérica, registrava o motivo das viagens como “tratar de assuntos pertinentes à Câmara Municipal” (fls. 55 e 60) ou “tratar de assuntos de interesse da Câmara Municipal” (fls. 58 e 66). Tal lançamento impreciso e abstrato impede o conhecimento do real objetivo a que a viagem se destina: não se sabe se ocorrerá uma reunião, um seminário ou um curso, tampouco se a matéria diz respeito a saúde, educação ou segurança, por exemplo. Sem essas informações, não há como verificar a presença de interesse público na realização da viagem, elemento fundamental para justificar o financiamento das diárias com recursos públicos. Tal situação torna-se ainda mais grave considerando-se que, além de secretária, a representada exercia a função de controladora interna da Câmara Municipal, conforme se pode extrair do SICOM e das assinaturas apostas às notas de liquidação.

Em um segundo momento, também não se verifica qualquer forma de comprovação da efetiva realização das viagens, como relatórios das atividades desenvolvidas ou atas de reunião, por exemplo. A respeito disso, não merece acolhimento a alegação trazida pelo representado de que não havia a necessidade de prestação de contas, uma vez que tal prestação não seria exigida pela Lei Municipal nº 881/2013.

Cópia de versão manuscrita dessa lei é juntada pelo representado às fls. 231/233, sem qualquer registro de votação ou aprovação pelo Poder Legislativo de Serra dos Aimorés. Além disso, registra-se que essa lei não se encontra disponibilizada no site da Prefeitura ou da Câmara Municipal. De toda forma, pela leitura do normativo, o que se percebe não é um reforço à argumentação do representado, mas, pelo contrário, a necessidade de prestação de contas:

“Art. 3º. Fica estabelecido que a liberação dos valores das diárias se dará mediante a apresentação dos documentos comprobatórios da participação no evento, em nome do Poder Legislativo, salvo quando necessário o seu adiantamento”.

Conclui-se, dessa forma, que a prestação de contas acerca das diárias já estava, sim, prevista na legislação municipal no período de ocorrência das irregularidades representadas. Ainda que assim não fosse, tem-se que a argumentação trazida pela representado – de que a legislação não exigia a apresentação dos documentos comprobatórios da viagem – é insuficiente para isentá-lo de reponsabilidade, conforme elucidativo precedente do TCU, trazido pelo Ministério Público de Contas:

“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 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” (Acórdão nº 2572/2010. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Primeira Câmara. Data da sessão: 18/05/2010. Original sem destaques).

Nesse mesmo sentido é a doutrina do professor Harrison Leite:

*“Importante lembrar que o controle do orçamento não pode ficar adstrito apenas à legalidade, uma vez que não tem como a lei prever todos os acontecimentos que envolvem a aplicação dos recursos, podendo-se até mesmo dizer que a maioria dos desmandos envolvendo os gastos públicos se dá com a observância da previsão do gasto em lei. Logo, o que torna a fiscalização factível é a possibilidade de o seu alcance ultrapassar a simplicidade do gasto previsto em lei (legalidade) para ir ao campo da moralidade, legitimidade, dentre outros princípios, pois **só com essa abertura normativa é possível haver fiscalização mais efetiva dos dispêndios públicos.** [...] A fiscalização da atividade financeira do Estado não se pauta apenas na legalidade. É dizer, não basta que o gasto tenha sido realizado em conformidade com a lei para ser correto, pois muitas despesas, embora legais, apresentam diversas desconformidades com o direito. Até porque a lei não consegue exaurir o direito, assim como a gramática não exaure o idioma” (LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8. ed. rev. ampl., e atual. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 635/636. Original sem destaques).*

Além dos princípios da moralidade, da finalidade e da economicidade mencionados pelo TCU, o princípio da publicidade – expresso no *caput* do artigo 37 da Constituição da República – também aponta para a necessidade de prestação de contas em relação às diárias. Dessa forma, verificam-se irregularidades tanto na solicitação de diárias com motivação genérica e abstrata, como nas ausentes prestação de contas e comprovação da efetiva realização das viagens.

Observação particular deve ser feita em relação ao empenho nº 421. Na nota de empenho (fl. 41), consta, no campo identificação da despesa, “valor que se empenha referente a pagamento de transporte coletivo”. Já na nota de liquidação (fl. 42), a identificação da liquidação é apresentada como “valor que se empenha referente a pagamento de diárias da secretária Ana Gabriela Teixeira Sausmicate até cidade de Teófilo Otoni para tratar de assuntos de interesses da Câmara Municipal”. Dessa forma, considerando o teor da nota de liquidação e a ausência de prestação de contas, também se verifica irregularidade no tocante ao empenho nº 421. Assim, tem-se que o valor histórico a ser ressarcido é de R\$ 3.550,00.

Por fim, a respeito da alegação do *Parquet* de que chama a atenção o fato de uma secretária, responsável por atividades administrativas, realizar cinco viagens a serviço em um intervalo de tempo considerado curto, não se vislumbra, a princípio, irregularidade nessa circunstância *per se*. Embora o cargo de secretária esteja tradicionalmente associado à execução de atividades administrativas, não se pode fazer uma separação estanque entre atividades-meio e atividades-fim, sendo certo que muitas das atividades ditas administrativas são essenciais à consecução das atividades ditas finalísticas. Além disso, sobretudo em municípios pequenos como Serra dos Aimorés, é comum a cumulação de atribuições e o exercício de atividades de áreas diversas por um mesmo servidor ou funcionário, especialmente para os cargos de secretaria, que normalmente atendem demandas internas e externas. Nesse sentido, a representada, além de secretária, exercia a função de controladora interna da Câmara Municipal. Dessa forma, tem-se por razoável a realização, pela ex-secretária da Câmara Municipal, de cinco viagens no período de sete meses (abril a outubro de 2015), constituindo irregularidade a ausência da correspondente prestação de contas.

2.2.5 Medidas propostas após análise da defesa:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).
- Determinação de ressarcimento do valor do dano aos cofres públicos pelos responsáveis, sem prejuízo das sanções legais cabíveis

2.2.6 Conclusão da análise da defesa:

Pela rejeição das alegações de defesa.

2.3 Apontamento:

Ausência de comprovação da finalidade pública em locação de tenda pela Câmara Municipal de Serra dos Aimorés.

2.3.1 Nome do(s) Defendente(s):

Adriano Santos Moreira.

2.3.2 Razões de defesa apresentadas:

Em sua defesa (fl. 216v), o representado aponta que, por não mais estar na gestão da Câmara Municipal, não localizou o documento referente ao empenho nº 63/2015, mas que acredita que o aluguel em questão tenha ocorrido com a mesma finalidade do palco, ou seja, em vista do evento de carnaval denominado “MICARÉ”. Dessa forma, requer seja aproveitada a mesma justificativa exposta acerca do aluguel do palco. Além disso, considera que o valor R\$ 417,52 é irrisório, pleiteando a aplicação do princípio da insignificância.

2.3.3 Documentos apresentados juntamente com a defesa:

Não foram juntados documentos a respeito deste ponto da Representação.

2.3.4 Análise das razões de defesa:

Cuida-se de apontamento semelhante ao feito em relação à locação do palco, questionando-se a falta de demonstração da finalidade pública da referida despesa.

Com razão, o Ministério Público de Contas faz a importante ressalva de que é, sim, plausível conceber a locação de uma tenda como destinada a atender ao interesse público e às funções institucionais da Câmara Municipal, por exemplo em evento inerente às atividades finalísticas do Poder Legislativo. Contudo, a aferição do atendimento ao interesse público e da regularidade da despesa não pode se dar no plano da imaginação, mas deve ser realizada de forma concreta, a partir do ônus, que incumbe ao gestor público, de provar a legalidade da despesa, nos termos do artigo 70, parágrafo único, da Constituição da República.

No bojo do Inquérito Civil que instrui a presente representação, o atual presidente da Câmara

Municipal de Serra dos Aimorés indicou, conforme já relatado, não possuir qualquer informação acerca dos motivos que ensejaram a locação da tenda (fl. 68). Em seu turno, o representado afirmou também não dispor da documentação referente à locação da tenda, embora acredite que o aluguel tenha se dado com a mesma finalidade do palco, qual seja, em vista do evento de carnaval denominado “MICARÊS” (fl. 216v).

Ora, a partir das manifestações apresentadas, resta evidente que o representado, na qualidade de presidente da Câmara Municipal no momento de realização da despesa, não se desincumbiu do ônus que lhe competia comprovar a legalidade da ordenação da despesa. Sua defesa não traz elementos ou documentos concretos, baseando-se na mera crença de que a despesa em questão teria se dado, supostamente, visando à mesma finalidade da locação do palco. Crença essa que, inclusive, não corresponde à realidade, uma vez que o empenho nº 63/2015, datado de 23/03/2015, foi realizado mais de um mês após o feriado de carnaval daquele ano, que ocorreu de 14 a 17 de fevereiro.

Dessa forma, aproveita-se a argumentação exposta a respeito da locação do palco, igualmente não se podendo verificar, na locação da tenda, conexão com as atividades legislativas ou atendimento a interesse público. Sendo irregular a despesa realizada pelo Poder Legislativo, o valor histórico de R\$ 417,52 deve ser ressarcido ao erário.

2.3.5 Medidas propostas após análise da defesa:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).
- Determinação de ressarcimento do valor do dano aos cofres públicos pelos responsáveis, sem prejuízo das sanções legais cabíveis

2.3.6 Conclusão da análise da defesa:

Pela rejeição das alegações de defesa.

2.4 Apontamento:

Gastos irregulares com a aquisição de refeições para a Câmara Municipal.

2.4.1 Nome do(s) Defendente(s):

Adriano Santos Moreira.

2.4.2 Razões de defesa apresentadas:

Em sua resposta (216v/217), o representado sustenta que não houve descumprimento ou ausência de comprovação dos requisitos necessários à regularidade dos gastos com refeições. Argumenta que eventual lançamento incorreto na classificação orçamentária não significa que não houve dotação orçamentária própria. Questiona o fato de o representante não ter trazido aos autos cópia da lei orçamentária para confrontação dos documentos apresentados. A respeito da inoccorrência do

procedimento licitatório, afirma não haver a necessidade de licitação para os valores utilizados com a alimentação. Entende pela desproporcionalidade da devolução dos valores ao erário, já que foram efetivamente aplicados e utilizados para o funcionamento da Câmara. Alega que o Ministério Público teria apenas enfatizado irregularidade na prestação de contas, sem apontar qualquer abuso ou ato ilegal. Destaca a dificuldade de acesso aos documentos por não mais estar na gestão da Câmara Municipal, atribuindo ao representante o ônus de diligenciar junto à atual gestão para a obtenção dos documentos. Por fim, requer a aplicação do princípio da insignificância, uma vez que eventual extrapolação da quantia gasta em 2015 “*não foi tão além do limite*”.

2.4.3 Documentos apresentados juntamente com a defesa:

Não foram juntados documentos a respeito deste ponto da Representação.

2.4.4 Análise das razões de defesa:

Inicialmente, verifica-se que os pressupostos levantados pelo Ministério Público de Contas encontram-se evidenciados, de forma bastante clara, já nas ementas da consulta nº 857556 e do processo administrativo nº 742259 e traduzem o atual entendimento do Tribunal acerca da matéria:

*“É legal a despesa com o 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 escolha do contratado”* (Consulta nº 857556. Relator: Conselheiro Cláudio Terrão. Pleno. Data de publicação: 01/11/2013. Original sem destaques).

*“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 nº 742259. Relator: Conselheiro Mauri Torres. Primeira Câmara. Data de publicação: 09/11/2017. Original sem destaques).

Cuida-se, então, de verificar, no caso concreto, o atendimento ou não a esses requisitos, que são cumulativos.

a) Dotação orçamentária específica

De fato, há, neste Tribunal de Contas, resposta específica que indica qual classificação orçamentária deve ser adotada para o fornecimento de refeições (consulta nº 857556), bem como entendimento no sentido de que a dotação orçamentária para cobrir tal dispêndio deve ser própria e específica. Nos presentes autos, contudo, verifica-se a adoção de distintas classificações para o mesmo tipo de despesa, incluindo a classificação genérica “*outros serviços*”. Dessa forma, ante a ausência de especificidade na dotação orçamentária, considera-se descumprido o primeiro requisito.

b) Fornecimento em dias de reunião

A comprovação deste requisito constitui ônus do gestor responsável pela despesa, decorrente de seu dever de prestação de contas (artigo 70, parágrafo único, CR/88). Na documentação acostada aos autos, não há qualquer referência à data do efetivo fornecimento de cada refeição, sendo certo que as datas de assinatura dos documentos juntados (requisições de empenho, notas de empenho, notas de ordem de pagamento) não se prestam à comprovação da data da realização do serviço ou do fornecimento do bem. Dessa forma, o gestor não se desincumbiu do ônus e, assim, deixou de comprovar o atendimento ao segundo requisito.

c) Respeito às regras licitatórias

Conforme bem assentado na consulta nº 857556, as reuniões do Poder Legislativo acontecem em datas predeterminadas e previamente conhecidas. Além disso, salvo pequenas variações, o número de

participantes tende a se manter estável, assim como a quantidade de comida consumida, que pode ser prevista de forma relativamente precisa. Assim, sendo possível planejar os valores que serão despendidos a esse título, as regras licitatórias deveriam ter sido aplicadas, o que não ocorreu no presente caso.

d) Atendimento ao interesse público

No caso, o interesse público restaria atendido se demonstrado que as refeições foram fornecidas em dias de sessões do Poder Legislativo, em circunstâncias relacionadas à atividade legislativa. Como a comprovação desse requisito não foi realizada, igualmente não se pode afirmar a presença de interesse público na aquisição das refeições, cuja prova deveria ter sido feita pelo gestor responsável.

e) Observância do princípio da razoabilidade

Mais uma vez, insiste-se no ponto de que não basta o atendimento aos requisitos ora em análise, devendo, mais do que isso, ocorrer a sua comprovação. A constatação, ou não, da razoabilidade depende, por exemplo, da quantidade de comida adquirida e preparada, dos dias em que são fornecidas as refeições, das circunstâncias em que elas são consumidas e, até mesmo, do tipo de alimento em questão. Sem a devida comprovação desses elementos, não há como se afirmar a presença do requisito da razoabilidade.

Dessa forma, a partir do confronto entre os parâmetros estabelecidos por este Tribunal para a aquisição de refeições e os elementos do caso concreto, sobretudo a defesa apresentada, conclui-se que as despesas realizadas não podem ser reputadas regulares, razão pela qual se impõe o seu ressarcimento no valor histórico de R\$ 14.235,39, conforme jurisprudência da casa:

"O pagamento de refeições e jantares com recursos públicos sem a demonstração de finalidade pública é irregular, o que enseja o ressarcimento do dano pelo presidente da Câmara à época" (Processo Administrativo nº 742057. Relator: Conselheiro Cláudio Terrão. Primeira Câmara. Data da publicação: 07/06/2017).

2.4.5 Medidas propostas após análise da defesa:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).
- Determinação de ressarcimento do valor do dano aos cofres públicos pelos responsáveis, sem prejuízo das sanções legais cabíveis

2.4.6 Conclusão da análise da defesa:

Pela rejeição das alegações de defesa.

3. CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- Pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas pelo(s) defendente(s) quanto ao(s)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: SUPERINTENDENCIA DO CONTROLE
EXTERNO



seguinte(s) apontamento(s):

Ausência de pertinência temática entre a locação de palco e a função legislativa e ausência de demonstração de interesse público em relação à referida despesa.

Pagamento de diárias de viagem sem a discriminação das atividades desenvolvidas.

Ausência de comprovação da finalidade pública em locação de tenda pela Câmara Municipal de Serra dos Aimorés.

Gastos irregulares com a aquisição de refeições para a Câmara Municipal.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO (FISCALIZAÇÕES)

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- Aplicação das sanções previstas no art. 83 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.
- Ressarcimento de dano causado ao erário, nos termos do art. 94 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

Responsáveis:

Conforme apontado pelo ilustre *Parquet* na conclusão de sua Representação (fl. 6) e salientado na presente análise, o senhor Adriano Santos Moreira figura como responsável pelas irregularidades objeto dos quatro apontamentos, uma vez que ostentava a condição de gestor responsável pela ordenação das despesas. No apontamento referente às diárias de viagem, tem-se a corresponsabilidade da senhora Ana Gabriela Teixeira Sausmicate, pelas razões expostas na fundamentação.

Belo Horizonte, 24 de junho de 2019

Gabriel Venturim de Souza Grossi
TC-NS-14 - Analista de Controle Externo
Matrícula: 32503