



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo n. 986.578 (702.511 – Processo Administrativo)
Natureza: Recurso Ordinário
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de São João Evangelista
Recorrente: Pedro de Queiroz Braga
Relator: Conselheiro Durval Ângelo

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Trata-se de Recurso Ordinário – RO – interposto pelo Sr. Pedro de Queiroz Braga, ex-Prefeito Municipal de São João Evangelista, visando à reforma da deliberação proferida pela Segunda Câmara desse Tribunal, na sessão de 19 de novembro de 2015, no Processo Administrativo nº 702.511.
2. Transcreve-se o acórdão impugnado pelo Recorrente:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento, diante das razões expendidas no voto do Relator, na prejudicial de mérito, por unanimidade, em aplicar a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, no tocante às irregularidades passíveis de aplicação de multa. **No mérito, por maioria de votos, quanto à pretensão ressarcitória, em determinar a devolução pelo Sr. Pedro de Queiroz Braga, ordenador de despesas à época, dos seguintes valores: 1) despesas com publicidade sem apresentação da matéria veiculada (§ 1º do art. 37 da CR/88), no valor histórico de R\$1.469,92 (mil, quatrocentos e sessenta e nove reais e noventa e dois centavos), que deverá ser corrigido nos termos da Resolução TCE/MG n. 13/2013; 2) pagamento de multas de trânsito no valor histórico de R\$1.447,12 (mil, quatrocentos e quarenta e sete reais e doze centavos), que deverá ser corrigido nos termos da Resolução TCE/MG n. 13/2013.** Determinam a intimação dos responsáveis e, transitada em julgado a decisão, sem recolhimento do débito, o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 364 do RITCMG, emitindo-se e encaminhando-se a “Certidão de Débito” ao Ministério Público de Contas para as providências necessárias. Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, inciso I do RITCMG. Vencido, em parte, o Conselheiro Gilberto Diniz.)

3. A relatora à época admitiu a peça como RO e determinou sua remessa à Unidade Técnica para exame das alegações recursais e, em seguida, a este Ministério Público de Contas (fl. 9).
4. A 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 3ª CFM – manifestou-se, em síntese, pelo provimento do recurso interposto e conseqüentemente pelo cancelamento de todos os débitos imputados no acórdão recorrido.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

5. Por fim, vieram os autos a este *Parquet*, para manifestação, em atendimento ao art. 61, IX, *e*, do Regimento Interno – Resolução nº 12, de 17 de dezembro de 2008.

6. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

I. Pagamentos de multas de trânsito

7. O Recorrente alega que a imputação de débito decorrente de multas de trânsito é condenação muito severa, uma vez que não concorrera dolosamente para o dano ao erário.

8. A Unidade Técnica manifestou-se pelo provimento do recurso sob o argumento de que a determinação para restituição dos valores das multas de trânsito “foi fundamentada apenas na consulta ao site do DETRAN/MG, [...] sendo que as informações constantes das citadas consultas não indicam sequer as datas em que as ocorrências de trânsito foram efetivadas” (fl. 11v).

9. Deveras, a condenação impugnada se baseou apenas em provas obtidas por consulta ao *site* do Departamento de Trânsito de Minas Gerais – DETRAN/MG.

10. Não há evidências nos autos de que as multas tenham sido pagas (ordens de pagamento), não consta informação sobre eventual interposição de recurso administrativo, nem mesmo há discriminação do fato gerador (natureza da infração e data).

11. Entendemos que a precária materialidade das provas constantes do feito dificulta sobremaneira o exercício do contraditório pelo responsável.

12. Assim, uma vez inexistente nos autos prova documental apta a demonstrar a efetiva lesão ao erário, qual seja, a manutenção das multas de trânsito, com o trânsito em julgado do auto de infração, e o conseqüente pagamento pelo Município, não há razão para manter a imputação de débito ao responsável.

13. Entendemos, pois, que o acórdão recorrido deve ser reformado para cancelar a obrigação de o responsável ressarcir valores relativos a multas de trânsito aplicadas a veículos de propriedade do Município de São João Evangelista.

II. Despesas com publicidade sem apresentação da matéria veiculada

14. No tocante à determinação de ressarcimento relativa a notas de empenho desacompanhadas da matéria veiculada, o Recorrente também pugna pela reforma da decisão,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

porquanto no acórdão recorrido “não se fala em publicidade ilegal” (fl. 4), tendo a condenação decorrido do “simples fato da matéria não constar anexada ao empenho” (fl. 4).

15. Consoante a 3ª CFM, o recurso deve ser provido também nesse ponto, pois não foi comprovado que os serviços de publicidade contratados pelo Município de São João Evangelista, em 2002, “[...] não tenham sido cumpridos ou que não tenham sido prestados, não tendo sido caracterizado de forma inequívoca a ocorrência do dano ao erário [...]” (fl. 12v).

16. Em que pesem os argumentos apresentados pelo Recorrente e pela Unidade Técnica, este Parquet possui entendimento diverso.

17. Antes de adentrarmos a análise do mérito desse item recursal, é imprescindível tecer alguns comentários sobre o ônus da prova no âmbito do controle externo.

18. Por decorrência do art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, o ônus da comprovação de que o gasto público atendeu aos ditames legais, em regra, é do ordenador da despesa.

19. A esse respeito, Jacoby Fernandes assim assevera: “(...) o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação de recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia, o dever de prestar contas”¹.

20. A distribuição do ônus da prova por atos irregulares lesivos ao erário é tema de diversas decisões no âmbito do Tribunal de Contas da União. Aquela Corte possui jurisprudência firme no sentido de ser dever dos responsáveis comprovar a execução de serviços a cuja contratação deram causa. *Vide* trecho do Acórdão n. 3.904/2016:

Em regra, nos autos de contas e de fiscalização, o ônus da produção de provas é daqueles que de alguma forma administram ou são favorecidos por atos que têm o potencial de causar dano ao erário, não cabendo suscitar a inversão do ônus da prova. A regularidade da gestão é presumida, mas uma vez questionada a adequação das ações compete aos administradores e aos interessados evidenciarem que as irregularidades apontadas não existem.

[...]

33. Em sendo assim, nos moldes da proposta da unidade técnica, manifesto o entendimento de que não houve a comprovação da entrega dos mencionados exemplares, não merecendo prosperar a alegação dos responsáveis de que a falha apontada se baseou na mera ausência de carimbos dos postos fiscais estaduais².

¹ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência*. Fórum: BH, 2003, p. 183.

² Acórdão 3.904/2016-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Benjamin Zymler). No mesmo sentido, Acórdão 2.307/2017-2ª Câmara (Rel. Min. José Múcio Monteiro); Acórdão 1.022/2013-Plenário (Rel. Min. Ana Arraes); Acórdão



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

21. Importa, então, levar em conta a teoria dinâmica da distribuição do ônus da prova, adotado pelo Código de Processo de Civil, de 2015.

22. Segundo essa teoria, o ônus deve ser suportado por ambas as partes do processo, não sendo, de forma preconcebida, direito de um ou obrigação do outro. Dessa forma, é necessário que o sujeito coordenador do processo – juiz, conselheiro, etc., conforme a natureza processual – distribua o ônus de provar conforme a gradação de capacidade das partes para suportá-lo.

23. As cargas probatórias são, portanto, dinamizadas, com o intuito de obter uma solução justa, em simétrica paridade; *i.e.*, a simples efetivação da igualdade processual é a justificativa primária para a dinamização do ônus de provar.

24. No que tange a esta teoria Leonardo Santos Magalhães ensina:

A distribuição dinâmica do ônus da prova baseada em princípios basilares dos direitos constitucional e processual brasileiro tem o intuito de fazer com que o processo alcance os seus verdadeiros fins e ofereça uma prestação jurisdicional digna e justa a quem invocou o Estado. Defende, pois, a superação da concepção estática e inflexível da repartição do encargo probatório adotada por nosso Código de Processo Civil, de modo que o julgador, na condição de sujeito ativo no processo e destinatário da prova, possa impor o ônus à parte que tenha melhores condições de cumpri-lo. A partir desta teoria, a prova é vista sob um caráter publicista, de modo que, acima do interesse das partes, é o próprio Estado Social quem objetiva a descoberta da verdade real para que seja proferida uma justa solução na lide posta à sua análise.³

25. *In casu*, não se pretende que o gestor faça prova negativa de promoção pessoal às custas do erário, mas sim de que cumpra com sua obrigação constitucionalmente fixada: art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, estabelece o dever de prestar contas a todo e qualquer gestor público.

26. Nesse contexto, o texto constitucional informa detalhes formais sobre a prestação de contas, o que fica por conta da regulamentação infraconstitucional.

27. Nesse sentido, cite-se precedente do Tribunal de Contas da União e o que dispõe o art. 93 do Decreto-lei nº 200/67:

No âmbito dos processos de fiscalização, os agentes deste Tribunal têm o ônus da prova das práticas ilícitas que imputam aos responsáveis. Quando estão produzindo acusações, submetem-se, em obediência ao devido processo legal, ao dever de provar **(ressalvada a hipótese tratada no art. 93 do Decreto-lei 200/67** e, em certos casos,

1895/2014-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes); Acórdão 1.247/2006-1ª Câmara, (Rel. Min. Guilherme Palmeira).

³ MAGALHÃES, Leonardo Santos. A teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova. In: CASTRO, João Antônio Lima; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona (Coords.). **Direito processual**. Belo Horizonte: Instituto de Educação Continuada, 2011, p. 234.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

das chamadas provas negativas que não permitam, por sua natureza, a produção de prova material).

(Trecho de ementa do acórdão proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União nos autos do Processo n. 014.579/2004-2) (Grifos nossos).

*** ***** ***

Decreto-lei n 200/67

Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos **terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas** emanadas das autoridades administrativas competentes. (Grifos nossos)

28. Entre as normas jurídicas que disciplinam a instrução das prestações de contas, evidenciam-se as leis orgânicas das cortes de contas; *in casu*, com enfoque especial, a Lei Complementar Estadual – LCE – n. 102/2008 e a Lei Federal n. 8.443/1992 – esta última aplicável de forma supletiva àquela.

29. A função normativa do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG, que lhe autoriza a expedição de regulamentos nas matérias de sua competência, está positivada na LCE nº 102/2008:

Art. 3º Compete ao Tribunal de Contas:

[...]

XXIX – expedir atos normativos sobre matéria de sua competência, no exercício do poder regulamentar;

30. Com fundamento nessa função normativa, o Tribunal, entre diversos outros atos, expediu as Instruções Normativas n. 05/1999 e 08/2003, as quais fixaram, para o período da fiscalização *in loco* em exame, a obrigação de anexar as matérias de publicidade à nota de empenho.

Instrução Normativa n. 05/1999

Art. 3º - Constitui obrigação das Administrações Direta e Indireta dos Municípios, a prática das seguintes atividades de preparo da documentação, em via de uso exclusivo do Tribunal, sujeita ao exame dos servidores desta Corte de Contas, relativamente a cada mês encerrado:

[...]

X - anexação, nas notas de empenho referentes às despesas com publicidade e divulgação, de exemplar do jornal, panfleto ou qualquer outro veículo demonstrando o conteúdo da matéria publicada, devidamente identificada, ou de termo descritivo do que foi veiculado pelo rádio ou televisão, não podendo constar destes nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos nos termos do art. 17 da CE e parágrafo 1º do art. 37 da CF.

Instrução Normativa n. 08/2003



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Art. 6º - Constitui obrigação das Administrações Direta e Indireta Municipais, a prática das seguintes atividades no preparo da documentação, sujeita ao exame desta Corte de Contas, relativamente a cada mês encerrado:

[...]

X - anexação, nas notas de empenho referentes às despesas com publicidade e divulgação, de exemplar do jornal, panfleto ou qualquer outro veículo que demonstre o conteúdo da matéria publicada, devidamente identificada, ou de termo descritivo do que foi veiculado pelo rádio ou televisão, não podendo constar destes, nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos;

31. Tendo em conta a sistemática processual-legal de distribuição do ônus da prova, conclui-se que: caso, em inspeção *in loco*, o TCEMG tenha verificado o descumprimento de norma que obrigava o gestor a anexar cópia da matéria veiculada às notas de empenho referentes às despesas com publicidade, deve a Corte exigir-lhe a apresentação do documento.

32. Note-se que a exigência de a nota de empenho acompanhar a matéria veiculada consiste de condição suficiente – embora não necessária – para formação do nexo causal entre os valores utilizados e a despesa ordenada pelo gestor.

33. Contudo, caso fracasse na tentativa de obter a prestação de contas, mesmo após ter oportunizado ao responsável todos os meios de prova admitidos nessa Corte, a imputação de débito ao responsável é medida consectária.

34. Depreende-se, pois, que acaso inexista a comprovação de liame exigido pela legislação entre despesas realizadas e a sua destinação para o fim público, ou qualquer fato que, diante da verdade material, possa desconstituir o ilícito, impõe-se a obrigação de ressarcimento.

35. Nesse sentido, destaca-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, com destaque especial para o Acórdão n. 1.895/2014 (Segunda Câmara; relatoria: min. Ana Arraes), o Acórdão n. 6.943/2015 (Primeira Câmara; relatoria: min. Bruno Dantas), o Acórdão n. 2.367/2015 (Plenário; relatoria: min. Benjamin Zymler).

36. O próprio TCEMG tem vários precedentes que reconhecem ser ilícito constitucional grave a ausência injustificada de prestação de contas, a qual é impeditivo para o estabelecimento do nexo causal de emprego dos recursos públicos na finalidade a que se destinam, gerando dever de ressarcimento.

37. Citem-se, *e.g.*, os acórdãos proferidos no Recurso de Revisão n. 687.424 (Plenário; relatoria: Cláudio Terrão; sessão de 15/12/2015) e no Processo Administrativo n. 702.511 (Segunda Câmara; relatoria: cons. Wanderley Ávila; sessão de 19/11/2015).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

38. Após esse breve introito, propomos um raciocínio de ordem prática para demonstrar que interpretação diversa da apresentada poderia acarretar injusta desigualdade entre os jurisdicionados.

39. Se o TCEMG entende ser a equipe de inspeção a responsável por demonstrar a irregularidade na contratação de publicidade institucional, poderia, por via oblíqua, estimular condutas eivadas de má-fé.

40. Nessa situação hipotética, o Tribunal acabaria por dar tratamento mais benéfico àquele que intencionalmente descumprisse a obrigação de anexar a matéria publicitária à nota de empenho. Isso porque, ao agir dessa forma, a ação fiscalizadora seria prejudicada caso não fosse remetida a matéria publicitária, ao passo que o gestor diligente com o cumprimento da norma jurídica, ao fazer acompanhar a nota de empenho da matéria veiculada, corre o risco de que a Corte venha formar um juízo desfavorável sobre o teor do que foi apresentado, com possível imputação de débito.

41. Em termos estatísticos, seria favorável ao gestor descumprir deliberadamente a obrigação do art. 6º, X, da Instrução Normativa nº 08/2003, pois, em raríssimas situações, conseguiria o Tribunal lograr êxito no ônus da prova.

42. Cumpre também consignar que a presunção de dano ao erário nas situações em que não é apresentada a matéria publicitária veiculada constitui jurisprudência consolidada também de outros tribunais de contas.

43. Exemplificativamente, cite-se o julgado do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia:

Determinar ao Sr. Kenoel Viana Cerqueira, Prefeito Municipal de Guaratinga, o ressarcimento com recursos pessoais do Gestor, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da publicação do presente decisório, ao erário público municipal, das seguintes quantias: -R\$3.513,71 (três mil quinhentos e treze reais e setenta e um centavos) - multas e juros por atraso no recolhimento de obrigações; - R\$20.460,00 (vinte mil quatrocentos e sessenta reais) - ausência de comprovação de diárias pagas; - **R\$6.000,00 (seis mil reais) - gastos com publicidade desacompanhada de matéria veiculada;** - R\$4.006,00 (quatro mil e seis reais) - ausência de comprovação de despesa; - R\$69.000,00 (sessenta e nove mil reais) – ausência de comprovantes de pagamentos efetivados. (Grifos nossos). (TCM/BA – Processo n. 07685-14. Cons. José Alfredo Rocha Dias, data da sessão: 04/12/2014).

44. Esse também tem sido o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado Paraná:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Entretanto, nenhum CD/DVD foi juntado a fim de que se pudesse comprovar a efetiva prestação dos serviços, ou seja, a veiculação de matérias de interesse da Câmara Municipal de Curitiba, e a compatibilidade do material ao disposto no artigo 37, §1º, da Constituição Federal, que exige que a publicidade tenha caráter educativo, informativo ou de orientação social.

[...]

Portanto, face à ausência de comprovação, sequer, da prestação dos serviços pelas subcontratadas Elipse Comunicação Ltda.(de que trata o achado nº 12), Marmace Publicidade (de que trata o achado nº 30), Propaganda e Representações Ltda. (de que trata o achado nº 31), D.L. Publicidade, Propaganda e Representação Ltda. (de que trata o achado nº 31), LC de Júlio & Cia Ltda. - ME, Celso Siqueira Guaripuna-D3 Vídeo Comunicação(de que trata o achado nº 32) e Medeiros & Medeiros Ltda. – ME(de que trata o achado nº 33), agravada pela imprescindibilidade de justificativas concretas e específicas para cada um dos pagamentos, o valor pago a essas empresas pelas agências Visão Publicidade e Oficina da Notícia deve ser integralmente restituído aos cofres públicos municipais. (Grifos nossos).

(TCE/PR – Tomada de Contas Extraordinária n. 21471/13. Cons. Ivens Zschoerper Linhares, data da sessão: 26/04/2016)

45. No próprio TCEMG, há vários precedentes similares. Citem-se, *e.g.*: Processo Administrativo n. 687.836, julgado pela 2ª Câmara em 23/02/2017; Processo Administrativo n. 672.868, julgado pela 2ª Câmara em 14/02/2017; Processo Administrativo n. 708.042, julgado pela 2ª Câmara em 25/08/2016; Processo Administrativo n. 727.703, julgado pela 2ª Câmara em 23/06/2016; Prestação de Contas Municipal n. 55.948, julgado pela 2ª Câmara em 20/08/2015; Recurso Ordinário n. 859.099, julgado pelo Plenário em 05/08/2015, que manteve a decisão originária, no que tange ao ressarcimento ao erário dos gastos com publicidade indevida.

46. Há ainda decisão do Tribunal Superior Eleitoral – TSE – que decidiu manter a declaração de inelegibilidade de gestor público cujas contas foram julgadas irregulares pelo TCEMG, com determinação de ressarcimento por despesa ilegítima decorrente de ausência de documentação comprobatória da matéria publicitária.

47. O TSE manteve a inelegibilidade do gestor declarada pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais – TRE/MG, porquanto foi considerado doloso o ato de improbidade administrativa consistente na despesa com publicidade desacompanhada da matéria veiculada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÃO MUNICIPAL. 2012. REGISTRO DE CANDIDATO. INDEFERIMENTO. INELEGIBILIDADE. LC Nº 64190. REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS. PAGAMENTO A MAIOR DE VEREADORES. DOLO GENÉRICO. FUNDAMENTOS NÃO INFIRMADOS. DESPROVIMENTO. 1. A rejeição de contas do então presidente da Câmara Municipal em decorrência de pagamento a maior aos vereadores **e de realização de despesa com publicidade, desacompanhada da matéria veiculada, atrai a incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1, 1, g, da LC nº 64190.** 2. Agravo regimental desprovido (Grifos nossos).

(TSE – Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n. 160-42.2012.6.13.0096. Ministro Dias Toffoli, data da sessão: 14/02/2013)

48. Por conseguinte, entendemos que não assiste razão às alegações recursais para reforma da imputação de débito ao Sr. Pedro de Queiroz Braga, em decorrência da não anexação das matérias publicitárias veiculadas às notas de empenho.

49. Registre-se, por fim, que ao caso nos parece inaplicável o princípio da insignificância ao valor remanescente da condenação, pois o débito atualizado corresponde a pelo menos R\$ 3.650,56.⁴

CONCLUSÃO

50. Por todo o exposto, este Ministério Público de Contas OPINA pelo **provimento parcial do Recurso Ordinário** para:

- a. **reformular o acórdão impugnado para cancelar a determinação de ressarcimento do valor histórico de R\$ 1.447,12**, relativo ao pagamento de multas de trânsito aplicadas a veículos de propriedade do Município de São João Evangelista;
- b. **manter o acórdão recorrido no que tange à condenação do responsável a devolver a quantia histórica de R\$ 1.469,92 ao Município de São João Evangelista**, em razão de despesas com publicidade sem apresentação da matéria veiculada (art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, c/c art. 6º, X, da IN TCEMG nº 08/2003, e art. 3º, X, da IN TCEMG nº 05/1999).

51. É o parecer.

Belo Horizonte, 13 de agosto de 2019.

Sara Meinberg

⁴ R\$ 1.469,92 em (fev./2003, data da última nota de empenho) x 2,48351030 (fator de atualização INPC/TJMG para jun./2019) = R\$ 3.650,56



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas