



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo n.: 18700

Relator: Conselheiro Mauri Torres

Natureza: Inspeção Ordinária

Ano de Referência: 1994

Entidade: Município de Entre Folhas (Prefeitura Municipal)

Partes: José Garcia de Andrade (Prefeito Municipal à época)

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de Inspeção Ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Entre Folhas, objetivando examinar a regularidade dos atos e despesas relativos ao ano de 1994.
2. A Unidade Técnica, em seu relatório (f.3/8), apontou a ocorrência de irregularidades meramente formais e de ilicitudes que ensejariam dano ao erário. Quanto à primeira categoria, assinalou irregularidades tais como falhas no controle interno. Já em relação aos indícios de dano, assinalou despesas com publicidade que caracterizam promoção pessoal.
3. O Conselheiro Relator (f.241) determinou a abertura de vista dos autos ao Sr. José Garcia de Andrade, Prefeito Municipal à época.
4. Regularmente citado, o demandado apresentou defesa (f. 256/362), não se manifestando especificamente quanto à apontada irregular despesa com publicidade.
5. Posteriormente, foram os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas para fins do disposto no art. 32, IX, da Lei Complementar nº. 102, de janeiro de 2008.
6. Registre-se, inicialmente, que os presentes autos foram redistribuídos para este Procurador-Geral em decorrência de decisão colegiada proferida na reunião institucional ordinária realizada em 09/02/2012 e ratificada em 15/02/2012.
7. É o relatório, no essencial. Passo à manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

D) Despesas com publicidade que caracterizam promoção pessoal

8. Segundo a Unidade Técnica, a Prefeitura de Entre Folhas realizou, no ano de 1994, despesas com publicidade caracterizadoras de promoção pessoal de autoridades no montante de R\$1.250,00 (um mil, duzentos e cinquenta reais), conforme comprovantes de f. 39.
9. Da documentação juntada aos autos, verifica-se publicação em jornal local de matéria que aborda a presença do Prefeito em festividade local. Ocorre que, em todas as notícias veiculadas, constata-se a referência ao nome do edil e a inserção de fotografias deste, fato que contraria o previsto no art. 37, § 1º, da CF/88, *in verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e, também, ao seguinte:

(...)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”. (Grifos acrescidos)

10. Desse dispositivo constitucional deduz-se que a impessoalidade deve ser considerada tanto em relação aos administrados - com a Administração atuando sempre em prol do interesse público, não podendo agir com vista a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas – como à própria Administração, significando que todos os atos e provimentos administrativos são do próprio órgão público, e não do funcionário que os pratica. De acordo com Maria Sílvia Zanella Di Pietro,

“o princípio significa, segundo José Afonso da Silva (2003:647), baseado na lição de Gordillo que “os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal”. Acrescenta o autor que, em consequência “as realizações governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produzira. A própria Constituição dá uma consequência expressa a essa regra, quando, no § 1º do artigo 37, proíbe que conste nome, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos”¹.

11. Dessa forma, infere-se uma das nuances do princípio da impessoalidade, que é a proibição de que o administrador público utilize a máquina administrativa em benefício próprio, desviando-se da busca pela concretização do interesse público em prol de interesses particulares. Por isso considera-se danoso e lesivo ao erário atos de autoridade que, revestidos de aparente objetividade e impessoalidade, acarretem a promoção pessoal de agentes ou autoridades.

12. A publicidade da atuação dos gestores públicos é obrigatória, sendo o princípio constitucional que viabiliza, sobretudo, o controle da Administração Pública por parte dos órgãos de fiscalização e da sociedade. Segundo as lições de Odete Medauar,

“A Constituição de 1988 alinha-se a essa tendência de publicidade ampla a reger as atividades da Administração, invertendo a regra do segredo e do oculto que predominava. O princípio da publicidade vigora para todos os setores e todos os âmbitos da atividade administrativa”².

13. No presente caso, utilizou nomes, fotos e símbolos do edil, caracterizando, pois, promoção pessoal desses. Nesse sentido, importante destacar o entendimento do STF quando do julgamento do RE nº 191668:

“EMENTA Publicidade de atos governamentais. Princípio da impessoalidade. Art. 37, parágrafo 1º, da Constituição Federal. 1. O caput e o parágrafo 1º do artigo 37 da

¹ Di Pietro, Maria Sílvia Zanella. Direito Administrativo. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 67.

² Medauar, Odete. Direito Administrativo Moderno. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 128.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta. 2. Recurso extraordinário desprovido”. (RE 191668 - 1ª T. – Rel. Min. Menezes de Direito – DJ 30-05-2008) (Grifos acrescidos)

14. Embora à primeira vista possa-se questionar o prosseguimento do feito, em razão dos fatos apontados como dano ao erário terem ocorrido em 1994, portanto, há mais de 20 anos, ao analisar os autos, observa-se que os valores a serem constituídos neste procedimento são razoáveis e passíveis de gerar um efetivo proveito para a coletividade. Isso porque, já se tem montantes relevantes e aptos a ensejar o prosseguimento do feito. Ademais, com a devida correção, certamente ter-se-ão valores ainda mais substanciais a serem constituídos.
15. Assim, não se tratam de valores irrisórios, o que importaria na ineficiência do processo, por ser mais custoso do que o próprio montante a ser auferido. Ao contrário, tratam-se de valores que justificam o custo-benefício do presente procedimento, que é relevante para a sociedade e, por isso, deve prosseguir regularmente, a fim de que sejam restituídos os valores pagos indevidamente.³
16. Ademais, verifica-se que os autos encontram-se adequadamente instruídos, tendo sido juntado no processo todas as notas de empenho relativas aos gastos com publicidade e o conteúdo das matérias publicitárias.
17. Com isso, levando em consideração a qualidade da instrução probatória trazida ao feito pelo Setor Técnico, quanto à pretensão ressarcitória relativa às despesas com publicidade caracterizadores de promoção pessoal, o *Parquet* conclui pela condenação do Sr. José Garcia de Andrade – Prefeito Municipal e ordenador da despesa à época - ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente de R\$1.250,00 (um mil, duzentos e cinquenta reais), devidamente atualizados.

II) Quanto à pretensão punitiva das irregularidades formais

18. Nesse âmbito, constata-se a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas, como se passa a demonstrar.
19. A Lei Complementar Estadual nº 120, de 15/12/2011, promoveu alterações na Lei Complementar Estadual nº 102, de 17/01/2008 (Lei Orgânica do TCE-MG), determinando a aplicação dos institutos da prescrição e da decadência nos processos que tramitam na Corte de Contas mineira.

³ Ressalta-se que a própria Constituição Federal afirma serem imprescritíveis as ações que visem ao ressarcimento ao erário. Assim, prescreve o § 5º do art. 37, CF: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

20. Acerca da prescrição, assim dispõem os arts. 110-E e 110-F da Lei Complementar Estadual nº 102/2008:

Art. 110-E - Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

Art. 110-F. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas prescreverá quando a paralisação da tramitação processual do feito, em um setor, ultrapasse o período de cinco anos. (grifo nosso)

21. Observando esse contexto normativo, verifica-se que o poder punitivo do Tribunal de Contas do Estado encontra-se prescrito, uma vez que o processo sob análise ficou paralisado, sem qualquer manifestação, no período de **5/10/2007 (f.401) até 19/09/2013 (f.403)**, perfazendo um lapso temporal maior que 05 (cinco) anos.
22. Desse modo, quanto à pretensão punitiva, tendo em vista a ocorrência de sua prescrição, conclui o Ministério Público pela extinção do processo com julgamento de mérito.

CONCLUSÃO

23. Feitas essas considerações, quanto à pretensão ressarcitória das despesas com publicidade que caracterizam promoção pessoal, conclui este *Parquet* especial que deve o Sr. José Garcia de Andrade, Prefeito Municipal à época, ser condenado a restituir os montantes apurados neste processo, com fulcro no art. 94 da Lei Complementar nº 102/2008.
24. Já quanto à pretensão punitiva, conclui esse Ministério Público que deve ser aplicada a regra contida no art. 110-F da Lei Complementar nº 102/2008, pugnando-se pela extinção do processo sob análise com resolução de mérito, com fulcro no art. 269, IV, do Código de Processo Civil e no art. 71, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 102, de 17/01/2008.
25. É o parecer.

Belo Horizonte, 29 de janeiro de 2014.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente e disponível no SGAP)