



**Processo n.:** 673.254  
**Natureza:** Processo Administrativo  
**Órgão:** Prefeitura Municipal de Pirajuba  
**Período:** Janeiro de 1997 a dezembro de 2000  
**Prefeitos Municipais:** - César Reinaldo Borges – de 1997 a 2000  
- Márcio Antônio da Silva – a partir de 2001

## **I – Do Relatório de Inspeção**

Versam os presentes autos sobre inspeção ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Pirajuba no período de 24 a 29/05/2001, que teve como objetivo verificar os controles internos e os atos de arrecadação de receitas e de ordenamento de despesas pelo Poder Executivo daquela municipalidade entre janeiro de 1997 a dezembro de 2000, cuja Chefia estava a cargo do César Reinaldo Borges.

A inspeção em comento gerou o relatório de fl. 09 a 48, acompanhado da documentação de fl. 49 a 2188, tendo sido apontadas as seguintes ocorrências:

- a – Falhas nos controle internos – fl. 11 a 19;**
- b – Ausência de cobrança judicial de créditos inscritos em dívida ativa – fl. 19 e 20;**
- c – Divergências na demonstração das despesas aplicadas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – fl. 22 a 30;**
- d – Divergências na demonstração da origem e aplicação dos recursos do FUNDEF – fl. 30 a 36;**
- e – Divergências nas informações prestadas na prestação de contas do exercício de 2000, via SIACE – fl. 38 a 43;**
- f – Despesas não afetas à competência municipal – fl. 21;**
- g – Realização de despesas com merenda e materiais em período de férias escolares – fl. 21;**
- h – Contratação de empresa emitente de documentos fiscais inidôneos – fl. 21;**
- i - Realização de despesas com publicidade cuja matéria veiculada não foi anexada às notas de empenho – fl. 21;**
- j – Realização de despesas com publicidade que caracterizaram promoção pessoal de autoridades e/ou servidores públicos – fl. 21.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Após a autuação do processo, em 02/07/2002, fl. 3189, diante das falhas apontadas em 04/09/2002 o então Exmo. Senhor Conselheiro-Relator Eduardo Carone Costa determinou a conversão do relatório em Processo Administrativo e a abertura de vista dos autos aos ordenadores de despesas dos respectivos períodos, para manifestação nos autos, conforme despacho de fl. 3194 a 3197.

Em face da citada determinação o Senhor Márcio Antônio da Silva trouxe aos autos a defesa de fl. 3220 a 3222, acompanhada dos documentos de fl. 3223 a 3362, e o Senhor César Reinaldo Borges se manifestou pela defesa de fl. 3363 a 3366, tendo o processo sido encaminhado ao Órgão Técnico para análise em 28/03/2003, fl. 3368, e, posteriormente redistribuído à Relatoria do Exmo. Senhor Conselheiro Gilberto Diniz, em 09/10/2013, fl. 3369.

## **II – Do exame dos fatos apurados**

Tendo como referência os apontamentos constantes do relatório de inspeção, fl. 09 a 48, e os argumentos dos Defendentes, fl. 3220 a 3222 e 3363 a 3366, verificou-se que:

### **1 – Dos apontamentos cuja pretensão punitiva deste Tribunal se encontra prescrita**

Cabe informar, de início, que tendo em vista a ausência de elementos comprobatórios de dano ao erário, encontra-se prescrita a pretensão punitiva deste Tribunal para os questionamentos efetuados no relatório de inspeção, discriminados nas **letras “a”, “b”, “c”, “d” e “e”** desta análise, considerando o transcurso do prazo de oito anos desde a primeira causa interruptiva da prescrição (fatos relativos a 1997 a 2000), autuação dos autos em 02/07/2002, fl. 3189, na forma do inciso II do art. 118-A c/c o inciso I do art. 110-C, o art. 110-E e o inciso I do art. 110-F, todos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, com a redação dada pela Lei Complementar Estadual n. 133/2014.

Lei Complementar Estadual n. 102/2008 – art. 110-C, I, 110-E, 110-F, I e 118-A, II:

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

I – despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

[...]

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 contagem do prazo a que se refere o art. 110-E voltará a correr, por inteiro:

I – quando da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, dentre aquelas previstas nos incisos I a VI do art. 110-C;

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Art. 118-A Para os processos que tenham sido autuados até 15 de dezembro de 2011, adotar-se-ão os prazos prescricionais de:

[...]

II – oito anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível proferida no processo;

Assim sendo, considerando que a citação do Chefe do Executivo a partir de 2001, Senhor Márcio Antônio da Silva, objetivou a obtenção de esclarecimentos relativos às falhas no controle interno da Prefeitura, à época, cuja pretensão punitiva se encontra prescrita, esta Coordenadoria conclui no sentido de ser desnecessário o exame dos argumentos por ele apresentados, fl. 3220 a 3222.

Quanto aos demais apontamentos técnicos, observou-se que as falhas evidenciadas decorreram de ordenamentos de despesas realizadas pelo Prefeito na gestão 1997/2000, Senhor César Reinaldo Borges, tendo sido verificado que:

## **2 – Despesas não afetas à competência municipal (letra “f”)**

No Subitem 3.1 do relatório técnico foi apontado, fl. 21, que foram realizadas despesas com aluguel, consumo de água e de energia elétrica de residência de policiais militares, embora efetuadas por meio de convênio, as quais não atenderam ao interesse público e totalizaram os valores de R\$1.457,59 em 1999 e R\$4.424,51 em 2000, conforme demonstrativo de fl. 56 a 59 e comprovantes de fl. 479 a 605.

De acordo com o ex-Prefeito, Senhor César Reinaldo Borges, não pode a análise técnica ser fundamentada em questões subjetivas e alheias à sua competência de avaliação, haja vista que compete ao Chefe do Poder Executivo, com a autorização do Legislativo local, decidir quanto ao que atende ou não ao interesse público.

Afirmou que o convênio foi devidamente firmado, houve a autorização legislativa e o Município necessitava de arcar com tais despesas para conseguir manter um serviço de segurança pública adequado, sendo que as despesas foram compatíveis com o orçamento municipal e o interesse público em garantir uma melhor segurança pública aos cidadãos foi observado.

Constatou-se que merece razão o Defendente, uma vez que foi subjetiva a afirmação da Equipe de Inspectora de que os gastos com a manutenção de residência de policiais militares que prestavam serviços à municipalidade, à época, não atenderiam ao interesse público.

Ademais, conforme suscitado pelo Defendente e registrado nos comprovantes de contabilização (NEs), fl. 479 a 605, as despesas foram decorrentes de convênio celebrado entre o Município e o Estado de Minas Gerais, por meio da Polícia Militar (não anexado aos autos) e foram escrituradas em rubricas orçamentárias específicas, o que evidenciou a existência de autorização legislativa para tais procedimentos, motivos pelos quais esta Unidade Técnica se manifesta no sentido de que o questionamento deve ser desconsiderado.

### **3 – Realização de despesas com merenda e materiais em período de férias escolares (letra “g”)**

No relatório técnico foi questionado, fl. 21, que no período de férias escolares de 1998 a Prefeitura realizou despesas com aquisições de carnes destinadas à merenda escolar e cadernos de caligrafia, as quais somaram o valor de R\$5.504,00, conforme demonstrativo de fl. 60 e comprovantes de fl. 606 a 610, tendo sido submetido o apontamento à consideração superior.

Verificou-se que a Equipe Inspetora não foi conclusiva na análise por ela efetuada, nem tampouco trouxe aos autos documentação ou alegações no sentido de que os gastos apontados tenham sido indevidos e que tenham caracterizado o prejuízo ao erário.

Ressalte-se, ainda, que não foram apresentados elementos de convicção de que os materiais adquiridos não tenham sido entregues pelos fornecedores à Prefeitura, razões pelas quais o apontamento deve ser desconsiderado e se torna desnecessário o exame das alegações do ex-Prefeito, fl. 3364 e 3365.

### **4 – Contratação de empresa emitente de documentos fiscais inidôneos (letra “h”)**

No Subitem 3.1 do relatório técnico foi apontado, fl. 21, que nos exercícios de 1999 e 2000 a Prefeitura realizou despesas junto a empresa declarada inidônea pela Receita Estadual, tendo em vista o registro cancelado, conforme documentos de fl. 612 a 614, nos valores de R\$1.372,54 e R\$951,00, respectivamente, conforme relação de fl. 61 e 62.

Segundo o ex-Prefeito, fl. 3365, o procedimento para a aquisição de materiais gráficos com a empresa glosada pela Equipe de Inspeção não permitia a análise de que ela constava como inidônea pela Receita Estadual, uma vez que a documentação legal exigida não permitia tal avaliação.



Constatou-se que as despesas apontadas pela Equipe Inspetora foram efetuadas pela Prefeitura junto à empresa Impressus Editora e Gráfica Ltda. para o fornecimento de materiais gráficos e de escritório, fl. 615 a 619, a qual se encontrava bloqueada pela Receita Estadual desde 31/10/1996 pelo desaparecimento do contribuinte, fl. 613.

No entanto, cabe registrar que o exame da regularidade fiscal da referida empresa não se encontra entre as atribuições deste Tribunal.

De outro modo, observou-se que a Equipe de Inspeção não trouxe aos autos informações relativas ao não recebimento dos materiais pela Prefeitura, à época, o que ensejaria a ocorrência de prejuízo ao erário em decorrência de tais despesas.

Assim sendo, devido a tais circunstâncias, esta Unidade Técnica conclui que o apontamento realizado não foi conclusivo no sentido da efetiva constatação de que os gastos questionados tenham evidenciado atos antieconômicos à municipalidade, razão pela qual deve ser desconsiderado.

#### **5 - Realização de despesas com publicidade cuja matéria veiculada não foi anexada às notas de empenho (letra “i”)**

No relatório técnico foi apontado, fl. 21, que nos exercícios de 1997, 1998, 1999 e 2000 a Prefeitura realizou despesas com publicidade, sem, contudo, apresentar os conteúdos das matérias veiculadas, nos valores de R\$1.050,00, R\$1.965,00, R\$1.655,00 e R\$300,00, respectivamente, conforme relação de fl. 52 a 55.

Segundo o Defendente, fl. 3363, solicitou à Prefeitura acesso aos arquivos daquele Órgão para a obtenção das cópias dos documentos necessários à sua defesa, o que lhe foi negado, razão pela qual solicitou a este Tribunal que requisitasse ao Executivo de Pirajuba tais informações.

Verificou-se que, não obstante tal informação, no que se refere à ausência de juntada a notas de empenho dos comprovantes de matérias publicitárias veiculadas, conforme apontamento de fl. 21, relação de fl. 27 e comprovantes de fl. 440 a 478, tal ocorrência caracterizou a inobservância ao devido estágio da liquidação da despesa pública, estabelecido no inciso III do § 2º do art. 63 da Lei Nacional n. 4.320/1964, que dispõe que tais atos devem ter por base “*os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço*”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Registre-se que não foram comprovados nos autos que os objetos pactuados não tenham sido cumpridos, ou que os serviços não tenham sido prestados, não tendo sido caracterizado de forma inequívoca a ocorrência do dano ao erário público.

Cabe registrar que ocorrência de mesma natureza foi analisada no julgamento do processo de Tomada de Contas Especial n. 795.973, relativo ao exame da regularidade dos gastos com publicidade realizados pela Prefeitura Municipal de Juiz de Fora no exercício de 2008 (sem apresentação das matérias veiculadas), no qual foi aplicada multa ao responsável por tais atos na Sessão da Segunda Câmara de 20/11/2012, conforme transcrição a seguir:

Trata-se da tomada de contas especial instaurada, em 29/12/2008, pelo Município de Juiz de Fora para apurar possíveis irregularidades decorrentes da contratação da empresa JMM Comunicação Ltda. O objeto do Contrato nº 01.2007.260 era a prestação de serviços de comunicação institucional, incluindo publicidade, propaganda e outros serviços necessários às ações de comunicação, em veículos de mídia impressa e eletrônica.

[...]

### **3.4) Da realização de despesas sem adequada liquidação**

Por fim, além da realização de despesas sem prévio empenho, a Comissão de TCE e a Unidade Técnica deste Tribunal apontaram a existência de despesas com publicidade em relação às quais não foi comprovada a efetiva prestação dos serviços, bem assim qual o teor das matérias veiculadas.

Para despesas no montante de R\$64.029,23 (sessenta e quatro mil e vinte e nove reais e vinte e três centavos), a Unidade Técnica apurou que “os comprovantes das matérias veiculadas não foram anexados, ou o foram de forma insuficiente, não tendo sido demonstrado o regular estágio da despesa pública, que possibilitasse verificar a efetiva prestação dos serviços de publicidade pela empresa JMM Comunicação Ltda.” (fls. 8982/8983, vol. 30).

Assim como o empenho, a liquidação é um dos estágios da realização da despesa. Se no empenho reservam-se recursos para garantir o pagamento do credor, na liquidação ocorre “a verificação do direito adquirido pelo credor mediante o exame dos documentos e títulos comprobatórios do respectivo crédito”. A liquidação é o reconhecimento de que o contratado cumpriu o objeto pactuado, surgindo assim a obrigação de pagar para a Administração Pública.

No caso concreto, apuraram-se gastos com publicidade que não foram acompanhados dos demonstrativos das matérias e/ou textos veiculados, descumprindo o inciso III do §2º art. 63 da Lei nº 4.320/64. Não há nos autos, contudo, elementos que comprovem que o objeto pactuado não tenha sido cumprido, que o serviço não tenha sido prestado.

Com efeito, não se trata de hipótese de ressarcimento, conforme apontado na manifestação conclusiva do Sistema de Controle Interno do município (fls. 37/39 e 43, vol. 1). Entende-se que a determinação de que os agentes públicos devolvam quantias despendidas em despesas consideradas irregulares pressupõe a demonstração da ocorrência do desvio do dinheiro público e do consequente dano ao erário. Não é suficiente, assim, a mera presunção da ocorrência do dano, sob pena de se promover o enriquecimento sem causa do Estado, em detrimento do gestor público em relação ao qual não se demonstrou satisfatoriamente a irregularidade da conduta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

A autorização do pagamento – terceiro estágio de realização da despesa – sem a necessária e prévia liquidação constitui, pois, ilegalidade, por ofender o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320/64, o que enseja a aplicação de multa ao Senhor Hyé Ribeiro Pires, por ter sido ele o responsável pela realização da despesa. [...]

Assim sendo, ao considerar a decisão exarada em tal precedente e que para o caso presente a sanção a ser imposta seria a aplicação de multa, com os mesmos fundamentos descritos no item 1 desta análise técnica ficou caracterizada a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal para o apontamento em tela.

**6 – Realização de despesas com publicidade que caracterizaram promoção pessoal de autoridades e/ou servidores públicos (letra “j”)**

Foi apontado, fl. 21, que nos exercícios de 1998 e 1999 a Prefeitura realizou despesas com publicidade, nas quais constaram nomes e imagens que caracterizaram a promoção pessoal de autoridades, contrariando o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição da República – CR/1988, nos valores de R\$1.940,00 e R\$1.800,00, respectivamente, conforme relação de fl. 50 e 51.

Constituição da República/1988 – art. 37, § 1º:

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 de 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.

Cabe registrar que o exame da ocorrência de promoção pessoal em despesas com publicidade realizadas por entes públicos no âmbito da jurisdição desta Casa deve ser realizado de acordo com o entendimento dos membros desta Corte de Contas exarado na Consulta n. 711.005, formulada a este Tribunal pelo então Presidente da Câmara Municipal de Ibiraci, respondida na Sessão Plenária de 07/06/2006.

Nos termos da resposta à Consulta a análise do disposto no § 1º do art. 37 da CR/1988 deve ser realizada tendo como fundamento a parte final do citado dispositivo constitucional (“... *que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos*”), tendo sido acordado que “... *o ilícito só estaria caracterizado se fosse efetivamente constatado, a partir de um juízo de adequabilidade de cada caso concreto, o caráter de promoção pessoal da autoridade ou do servidor*”.



No que tange à ocorrência de promoção pessoal o Relator daquela Consulta discorreu que *“é fundamental que fique comprovado, em cada caso concreto, o intuito de alardear ou elevar os méritos e atributos pessoais, enaltecer virtudes do administrador, enfim, a busca de promoção indevida às custas da publicidade veiculada. Isto, obviamente, na intenção de se obter um bônus de natureza político-pessoal que lhe confira uma posição de vantagem em relação aos demais, em decorrência da utilização de propaganda estatal, violando, assim, de forma clara, o princípio constitucional da isonomia”*.

Finalmente, foi acordado que *“... o que se quer evitar é o mero apontamento de possíveis irregularidades com base em uma interpretação automática, para não dizer subjetiva ou discricionária, sem atentar para as particularidades de cada caso concreto, fruto de uma visão de mundo não associada com o dinamismo que deve pautar a concretização do direito pelo intérprete”*.

Assim sendo, com fundamento no entendimento dos membros desta Corte de Contas, foi constatado que nas matérias veiculadas, comprobatórias das despesas indicadas no relatório técnico, fl. 444 a 457, não foram evidenciados textos que alardearam ou elevaram os méritos e atributos pessoais do ex-Prefeito, nas quais foram noticiados à municipalidade atos administrativos praticados pelo Executivo ou noticiados resultados administrativos e de interesse social.

Registre-se que, embora nas peças publicitárias tenham sido divulgados o nome e fotografias do Senhor César Reinaldo Borges, fl. 450, 451, 454 e 457, a figura do ex-Prefeito não era dissociada das ações municipais divulgadas, tais como a entrega de obras e a veiculação de atos comemorativos e de informação, não tendo sido adequado o apontamento técnico efetuado neste sentido e desnecessário o exame das alegações do Defendente quanto a tal ocorrência, fl. 3364.

### **III – Conclusão**

Diante de tais considerações, esta Coordenadoria concluiu no sentido de que, devido às inconsistências nos apontamentos, devem ser desconsiderados aqueles descritos nas **“g” e “h”** desta análise, enquanto que foram esclarecidos os suscitados nas **letras “f” e “j”**.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

De outra forma, observou-se que se encontra prescrita a pretensão punitiva deste Tribunal para os questionamentos efetuados no relatório de inspeção, discriminados nas **letras “a”, “b”, “c”, “d”, “e” e “i”** desta análise, na forma do inciso II do art. 118-A c/c o inciso I do art. 110-C, o art. 110-E e o inciso I do art. 110-F, todos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, com a redação dada pela Lei Complementar Estadual n. 133/2014.

À consideração superior.

4ª CFM/DCEM, 05 de novembro de 2014.

Jefferson Mendes Ramos  
Analista de Controle Externo  
TC 1658-3