



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Acórdão – Segunda Câmara

447398, JULGAMENTO DA LEGALIDADE DOS ATOS DAS DESPESAS MUNICIPAIS, Município de Alvinópolis, 1993.

Parte(s): Milton Ayres de Figueiredo

MPTC: Juliana Campos Horta de Andrade

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

EMENTA: JULGAMENTO DA LEGALIDADE DOS ATOS E DESPESAS MUNICIPAIS – PREFEITURA MUNICIPAL – PRELIMINAR DE PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL – MÉRITO – DESPESAS REALIZADAS SEM COMPROVANTE LEGAL - DESPESAS COM PUBLICIDADE SEM COMPROVAÇÃO DO CONTEÚDO – DESPESAS NÃO AFETAS AO MUNICÍPIO – IRREGULARIDADES – DEVOLUÇÃO DE VALORES AO ERÁRIO – ARQUIVAMENTO DO PROCESSO.

Tendo em vista que transcorreram mais de 08 (oito) anos desde a ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, entende-se configurada a hipótese de prescrição descrita no inciso II do art. 118-A da Lei Orgânica do Tribunal. 2) A ausência de apresentação de documentos legais inviabiliza a comprovação da adequada liquidação da despesa. 3) A publicidade oficial, a teor do §1º do art. 37 da Constituição, deve ter como enfoque a educação, a informação e a orientação da sociedade, segundo um critério de razoabilidade. Isso porque as realizações governamentais não devem ser atribuídas ao agente público, mas sempre à entidade política em nome da qual ele atuou com vistas à realização do interesse público. 4) As Súmulas n. 14, 15 e 21 do Tribunal, todas editadas no exercício de 1987 e vigentes até hoje com pequenas alterações de redação, vedam o pagamento pelos municípios de ajudas de custo ou qualquer outra vantagem pecuniária, inclusive alugueis de moradia e gastos com alimentação, a servidores do Estado, tais como delegados e policiais civis e militares. 5) Determina-se a devolução de valores ao erário

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

Segunda Câmara - Sessão do dia 14/08/2014

I – RELATÓRIO

Trata-se de julgamento da legalidade de atos e despesas do Município de Alvinópolis, referente ao exercício de 1993, constituído em cumprimento a decisão proferida pelo Tribunal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Pleno em 19/6/95, mediante o desentranhamento de peças dos autos da Prestação de Contas Municipal nº 0258.

Após autuação, o processo foi distribuído ao Conselheiro Sylo Costa (fl. 30), o qual submeteu os autos à 1ª Coordenadoria de Área de Fiscalização Financeira e Orçamentária para os Municípios, a qual apontou diversas falhas na realização de despesas municipais no exercício de 1993 (fls. 31/35).

A Auditoria, à fl. 37, opinou pela abertura de vista ao gestor municipal e o Ministério Público, no parecer de fl. 38, propôs a conversão dos autos em diligência para que o prestador procedesse à juntada de documentos ou justificativas que entendesse necessárias.

Regularmente citado, o Senhor Milton Ayres de Figueiredo, ex-Prefeito de Alvinópolis, não se manifestou, conforme certidão de fls. 51.

Os autos retornaram, então, à Auditoria, que reiterou parte das irregulares originalmente apuradas e propôs que os atos de ordenamento de despesas fossem considerados regulares com ressalva (fls. 54/55).

O Ministério Público opinou pela irregularidade dos atos do ordenador de despesa, nos termos do art. 145, II, do Regimento Interno vigente à época.

Em seguida, o ex-Prefeito de Alvinópolis apresentou suas justificativas, bem como a documentação de fls. 63/185, o que fez com que os autos fossem novamente submetidos à apreciação da Unidade Técnica.

A Coordenadoria de Área de Análise de Contas do Legislativo e Entidades da Administração Indireta Municipal – CAL, às fls. 187/199, considerou mantidas as seguintes irregularidades:

- a) realização de despesas sem empenho prévio, no valor total de R\$26.126,33 (vinte e seis mil, cento e vinte e seis reais e trinta e três centavos);
- b) realização de despesas não comprovadas pelos necessários documentos legais (notas fiscais ou documentos equivalentes), no valor de R\$11.976,44 (onze mil, novecentos e setenta e seis reais, e quarenta e quatro centavos);
- c) publicação de matéria sobre a posse do Prefeito sem especificação do texto publicado, no valor de R\$898,90 (oitocentos e noventa e oito reais e noventa centavos);
- d) pagamento de hospedagem para policiais, no montante de R\$198,36 (cento e noventa e oito reais e trinta e seis centavos);
- e) realização de despesas com publicidade sem a comprovação do conteúdo da matéria veiculada, no valor de R\$3.617,28 (três mil, seiscentos e dezessete reais e vinte e oito centavos);
- f) disponibilização de suporte financeiro para circulação do jornal “O Progresso”, no valor de R\$4.312,53 (quatro mil, trezentos e doze reais e cinquenta e três centavos).

A Auditoria opinou pela regularidade, com ressalvas, das despesas do Município de Alvinópolis, enquanto o Ministério Público propôs o julgamento pela irregularidade das despesas examinadas (fls. 203/205).

Após redistribuição, os autos vieram conclusos (fl. 209).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Prejudicial de Mérito

Examinados os autos, constata-se o significativo decurso de tempo desde a autuação do processo no âmbito desta Corte, o que enseja a análise do feito à luz da prescrição, instituto jurídico garantidor do devido processo legal e essencial à concretização dos direitos fundamentais à efetividade da tutela ou eficiência administrativa e à segurança jurídica.

Com efeito, a Lei Orgânica do Tribunal, em observância ao disposto no § 7º do art. 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais, determina a aplicação da prescrição às ações de fiscalização desta Corte (art. 110-A) e fixa em 05 (cinco) anos o prazo para a perda da pretensão punitiva do Tribunal, contados desde a ocorrência do fato (art. 110-E), desde a primeira causa interruptiva da prescrição (art. 110-F, inciso I) ou, ainda, desde a data da primeira decisão de mérito recorrível (art. 110-F, inciso II).

O art. 118-A da Lei Orgânica estabelece regra de transição aplicável aos processos protocolizados no Tribunal até 15/12/11, nos seguintes termos:

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

I – cinco anos, contados da ocorrência do fato até a primeira causa interruptiva da prescrição;

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

III – cinco anos, contados da prolação da primeira decisão de mérito recorrível até a prolação da decisão de mérito irrecorrível.

Parágrafo único – A pretensão punitiva do Tribunal de Contas para os processos a que se refere o *caput* prescreverá, também, quando a paralisação da tramitação processual do feito em um setor ultrapassar o período de cinco anos.

Compulsando os autos, verifico que os fatos analisados remontam ao exercício de 1993, tendo o prazo prescricional sido interrompido em 2/2/98 (fl. 46), com a citação válida do responsável, nos termos do inciso VI do art. 110-C da Lei Orgânica do Tribunal.

Dessa forma, tendo em vista que transcorreram mais de 08 (oito) anos desde a ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, entendo configurada a hipótese de prescrição descrita no inciso II do art. 118-A da mencionada Lei.

Ocorre que, em face do disposto no § 5º do art. 37 da Constituição, a determinação de devolução de valores ao erário não é alcançada pela prescrição, tendo em vista que, nos termos do sobredito dispositivo constitucional e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹, as ações que visam ao ressarcimento do erário são imprescritíveis.

Dentre as falhas apuradas nestes autos, a realização de despesas sem empenho prévio, que, ofende o disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64, não indica a ocorrência de dano ao erário, uma vez que esse estágio da despesa visa apenas a garantir a existência de recursos necessários ao pagamento do credor.

Diante do exposto, reconheço, de ofício, a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal em benefício do Senhor Milton Ayres de Figueiredo, ex-Prefeito de Alvinópolis, nos termos do

¹ STF: MS 26210 / DF – Mandado de Segurança. Tribunal Pleno: Min. Rel. Ricardo Lewandowski, Julgamento: 04/9/2008, Publicação: 10/10/2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

parágrafo único do art. 110-A, do art. 110-J e do inciso II do art. 118-A da Lei Orgânica do Tribunal, ao qual não poderá ser aplicada multa pelas falhas apuradas.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

Mérito propriamente dito

Reconhecida a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, cumpre analisar, com fundamento no disposto no § 5º do art. 37 da Constituição, as falhas apuradas pela Unidade Técnica que indicam, ao menos potencialmente, a ocorrência de prejuízo ao erário:

A) Realização de despesas desacompanhadas dos documentos legais

Conforme relatado, foi constatada a realização de despesas, no valor total de R\$11.976,44 (onze mil, novecentos e setenta e seis reais e quarenta e quatro centavos), em relação as quais não foram apresentadas notas fiscais ou documentos equivalentes.

Cumpre esclarecer, primeiramente, que a ausência de apresentação dos referidos documentos legais inviabiliza a comprovação da adequada liquidação da despesa. Trata-se de estágio obrigatório na realização de despesas, uma vez que nele ocorre “a verificação do direito adquirido pelo credor mediante o exame dos documentos e títulos comprobatórios do respectivo crédito”². A liquidação é o reconhecimento de que o contratado cumpriu o objeto pactuado, surgindo assim a obrigação de pagar para a Administração Pública.

In casu, a Unidade Técnica apurou que os valores das notas fiscais apresentadas não conferiam com os valores constantes nas notas de empenho respectivas, não sendo aptas, portanto, a comprovar que as despesas foram efetivamente realizadas.

O Defendente apresentou a documentação de fls. 63/185, a qual, segundo ele, comprovaria a legalidade das despesas.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica ratificou parcialmente a falha apontada no estudo inicial, por considerar que parte das despesas permanecia sem comprovação da correta execução.

Com efeito, a emissão de documento fiscal é obrigação atribuída a toda e qualquer pessoa física e jurídica, nos termos do disposto no art. 108 do Decreto Estadual nº 32.535/91. A análise dos autos permite constatar que, de fato, não foram apresentados documentos hábeis a comprovar a correta liquidação da totalidade das despesas, não estando demonstrado que os bens foram efetivamente adquiridos ou os serviços adequadamente prestados.

² FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Elementos de direito financeiro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 196.

O Tribunal, nos termos da Súmula nº 93, entende que “as despesas públicas que não se fizerem acompanhar de nota de empenho, de nota fiscal quitada ou documento equivalente de quitação são irregulares e poderão ensejar a responsabilização do gestor”.

Diante disso, não estando comprovado que os contratados cumpriram o objeto pactuado de modo a fazer jus ao pagamento, considero irregulares as despesas, devendo o ex-Prefeito promover o ressarcimento ao erário do valor de R\$11.976,44 (onze mil, novecentos e setenta e seis reais e quarenta e quatro centavos).

B) Despesas com publicidade sem comprovação do conteúdo da matéria veiculada

A Unidade Técnica apurou a publicação de matéria sobre a posse do Prefeito sem especificação do texto publicado, no valor de R\$898,90 (oitocentos e noventa e oito reais e noventa centavos), bem como a realização de outras despesas com publicidade sem a comprovação do conteúdo da matéria veiculada, no valor de R\$3.617,28 (três mil, seiscentos e dezessete reais e vinte e oito centavos).

O Defendente não se manifestou acerca desse apontamento, o que levou a Unidade Técnica a ratificar seu relatório inicial.

A publicidade oficial, a teor do §1º do art. 37 da Constituição, deve ter como enfoque a educação, a informação e a orientação da sociedade, segundo um critério de razoabilidade. Isso porque as realizações governamentais não devem ser atribuídas ao agente público, mas sempre à entidade política em nome da qual ele atuou com vistas à realização do interesse público.

A publicidade voltada à promoção pessoal do administrador ofende o art. 37, §1º, da Constituição Federal, violando os princípios constitucionais da impessoalidade, da finalidade e da moralidade administrativa, além de acarretar a ocorrência de desvio de finalidade, o qual, nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, resta caracterizado “quando o agente se serve de um ato para satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado. Isto sucede ao pretender usar dos seus poderes para prejudicar um inimigo ou para beneficiar a si próprio ou amigo”³.

O Tribunal de Contas da União – TCU tem entendido que a atuação com desvio de finalidade acarreta o dever de ressarcimento pelos responsáveis, nos termos dos seguintes acórdãos: Acórdãos nºs 370/1997, 15/2002 e 101/2001 da Primeira Câmara e Acórdão nº 02/2000 da Segunda Câmara.

Além disso, este Tribunal, nos termos da Súmula nº 94, já reconheceu ser “nulo e de responsabilidade de gestor o ato que autoriza despesa pública realizada com publicidade que caracterize promoção pessoal de autoridades ou servidores”.

À época dos fatos, encontrava-se vigente a Instrução Normativa nº 01/92 deste Tribunal, a qual estabelecia que:

(...) só será admitida a divulgação dos atos, programas, serviços e campanha dos órgãos públicos que tiverem caráter:

- a) EDUCATIVO: v.g., “a que esclarece sobre perigos de doenças, campanha pelo aleitamento materno, sobre o exercício do direito do voto, zelo com equipamentos públicos”, posto que servem à educação, formação ou aprimoramento da consciência comunitária;

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros. 2004. p. 372-373.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

- b) DE ORIENTAÇÃO SOCIAL, ao buscar orientar ou conscientizar a população acerca de fatos e/ou valores relevantes para a comunidade, por exemplo: a cidadania, liberdades públicas, direito de voto, o patriotismo; e
- c) INFORMATIVO, quando a finalidade for a de informar a comunidade.

Em face disso, o normativo determinava que “os contratos e qualquer gasto com publicidade deverão ser enviados a esta Casa para cumprimento do disposto no art.71, II, da Constituição Federal e 76, II, Constituição Estadual”.

O cumprimento dessa obrigação pressupunha, a meu ver, a obrigatoriedade da anexação das matérias publicitárias nas notas de empenho referentes a essas despesas, já que somente com a análise do conteúdo da matéria veiculada seria possível averiguar que as despesas estavam de acordo com os sobreditos preceitos constitucionais.

Considero, assim, devida a devolução do montante de R\$4.516,18 (quatro mil, quinhentos e dezesseis reais e dezoito reais) relativo à realização de despesas com publicidade sem a comprovação do conteúdo da matéria veiculada.

C) Despesas não afetas à competência municipal

A Unidade Técnica apurou gastos no montante de R\$198,36 (cento e noventa e oito reais e trinta e seis centavos) com hospedagem para policiais, o que constitui forma indireta de remuneração não tolerada pelo ordenamento jurídico pátrio.

O Defendente não se manifestou acerca desse apontamento.

Diante disso, o Órgão Técnico ratificou a irregularidade.

Sobre o assunto, as Súmulas nºs 14, 15 e 21 do Tribunal, todas editadas no exercício de 1987 e vigentes até hoje com pequenas alterações de redação, vedam o pagamento pelos municípios de ajudas de custo ou qualquer outra vantagem pecuniária, inclusive alugueis de moradia e gastos com alimentação, a servidores do Estado, tais como delegados e policiais civis e militares.

Observa-se, portanto, que à época dos fatos essa conduta já não era tolerada pelo Tribunal. Além disso, o Defendente, tendo a oportunidade de justificar os gastos, por meio da apresentação, por exemplo, de um convênio celebrado com o Estado de Minas Gerais, não ofereceu qualquer razão que legitimasse sua conduta.

Entendo, assim, devido o ressarcimento dos valores despendidos com a hospedagem de policiais.

D) Disponibilização de suporte financeiro para a circulação de jornal

A Unidade Técnica apurou a realização de gastos com suporte financeiro ao Jornal “O Progresso”, no montante de R\$4.312,53 (quatro mil, trezentos e doze reais e cinquenta e três centavos).

O Defendente não se manifestou sobre essa irregularidade, o que levou o Órgão Técnico a ratificar, em reexame, o apontamento inicial.

A análise do processo, entretanto, permite verificar que os elementos constantes nos autos não são suficientes para ensejar a responsabilização do gestor e o ressarcimento dos valores relativos ao suporte financeiro concedido.

Com efeito, a falha apurada originalmente pela Unidade Técnica, no relatório de fls. 31/35, foi especificada apenas como “suporte financeiro para circulação de jornal” (fl. 20). Para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

fundamentar o apontamento mencionou-se, à fl. 20, as notas de empenho n^{os} 509, 321, 322, 752 e 1395, com os respectivos valores, e juntou-se ao processo a nota de empenho n^o 509, acompanhada do comprovante da despesa, na qual consta, como especificação do serviço, o “suporte financeiro para a circulação do Jornal do Progresso, (...), referente ao mês de fevereiro” (fl. 21).

É de se ressaltar que a conduta do responsável não foi adequadamente caracterizada, não tendo sido apresentadas quaisquer informações relativas aos dispositivos legais infringidos e à natureza jurídica do beneficiário do repasse de recursos.

Dessa forma, considero incabível a devolução de valores, uma vez que, conforme demonstrado, não existem, no processo, elementos suficientes para ensejar a responsabilização do gestor.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, julgo irregulares as despesas realizadas pelo Senhor Milton Ayres de Figueiredo, ex-Prefeito do Município de Alvinópolis, razão pela qual determino que ele restitua os seguintes valores, devidamente atualizados, ao erário municipal:

- a) R\$11.976,44 (onze mil, novecentos e setenta e seis reais, e quarenta e quatro centavos) pela realização de despesas desacompanhadas dos necessários comprovantes legais;
- b) R\$4.516,18 (quatro mil, quinhentos e dezesseis reais e dezoito centavos) pela realização de despesas com publicidade sem a comprovação do conteúdo da matéria veiculada;
- c) R\$198,36 (cento e noventa e oito reais e trinta e seis centavos) pelo custeio sem autorização de hospedagem para policiais.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas, sob a presidência e a relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, incorporado neste o relatório, na conformidade das notas taquigráficas e da ata de julgamento, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, preliminarmente, em reconhecer, de ofício, a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal em benefício do Senhor Milton Ayres de Figueiredo, ex-Prefeito de Alvinópolis, nos termos do parágrafo único do art. 110-A, do art. 110-J e do inciso II do art. 118-A da Lei Orgânica do Tribunal, ao qual não poderá ser aplicada multa pelas falhas apuradas. No mérito, em julgar irregulares as despesas realizadas pelo Senhor Milton Ayres de Figueiredo, ex-Prefeito do Município de Alvinópolis, razão pela qual determina-se que ele restitua os seguintes valores, devidamente atualizados, ao erário municipal: **a)** R\$11.976,44 (onze mil, novecentos e setenta e seis reais, e quarenta e quatro centavos) pela realização de despesas desacompanhadas dos necessários comprovantes legais; **b)** R\$4.516,18 (quatro mil, quinhentos e dezesseis reais e dezoito centavos) pela realização de despesas com publicidade sem a comprovação do conteúdo da matéria veiculada; **c)** R\$198,36 (cento e noventa e oito reais e trinta e seis centavos) pelo custeio sem autorização de hospedagem para policiais. Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de agosto de 2014.

MAURI TORRES

(Assinatura do acórdão conforme o art. 204, § 3º, III, do RITCEMG)

(Assinado eletronicamente)

ATS/NBR/CBG