



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo n.: 714202

Relator: Conselheira Adriene Andrade

Natureza: Processo Administrativo

Ano de Referência: 2000

Entidade: Prefeitura Municipal de Alvinópolis

Partes: Márcio Alves de Carvalho (Prefeito na gestão de 2001/2004), José Milton da Silva (Prefeito na gestão de 1997/2000) e João Martins Cota (Vice-Prefeito na Gestão de 1997/2000)

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de Processo Administrativo decorrente de Inspeção Ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Alvinópolis, período de janeiro de 1997 a dezembro de 2000.
2. O relatório da referida inspeção (f.0 8/30) apontou a existência de pagamentos a empresas inexistentes em 1997 e 1999, publicidade sem matéria veiculada em 1998, bem como publicidade com promoção pessoal em 1998, 1999 e 2000, e ainda, o pagamento irregular de verba de representação ao vice-prefeito à época, fatos que, além de afrontarem dispositivos legais, ocasionaram danos ao erário.
3. Dessa forma, o Conselheiro Relator à época determinou a citação do ordenador de despesas à época, bem como a citação dos agentes políticos citados à f. 24 dos autos (Prefeito e Vice-Prefeito à época).
4. Assim, foram regularmente citados os Srs. Márcio Alves de Carvalho (f. 781), João Martins Cota (f. 782) e José Milton da Silva (f. 783).
5. O Sr. Márcio Alves de Carvalho, Prefeito na gestão de 2001/2004, apresentou defesa de f.792/796, na qual alegou não ser o responsável pelas irregularidades apuradas no exame técnico relativo ao período de 1997/2000, tendo em vista que sua gestão municipal ocorreu no período de 2001/2004.
6. O Sr. José Milton da Silva, Prefeito Municipal na gestão de 1997/2000, não se manifestou.
7. O Sr. João Martins Costa, Vice-Prefeito na gestão 1997/2000, apresentou defesa às f. 798/807, na qual alegou ter recebido a verba de representação no exercício de 1997, ou seja, antes da EC/1998, quando era permitido ao vice-prefeito recebê-la caso eventualmente ocupasse o cargo de Chefe do Poder Executivo. Alegou, ainda, que o pagamento estava amparado na Resolução 01/96 (f. 810/811).
8. Em sequência, a Unidade Técnica (f.822/824), em parecer final, apontou dano ao erário de responsabilidade do Sr. João Martins Cota no valor histórico de R\$8.459,88



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

(oito mil, quatrocentos e cinquenta e nove reais e oitenta e oito centavos) e do Sr. José Milton da Silva, no valor histórico total de R\$ 73.328,45 (setenta e três mil, trezentos e vinte e oito reais e quarenta e cinco centavos).

9. Posteriormente, vieram os autos para o Ministério Público de Contas.
10. É o relatório, no essencial. Passo à manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

I) Das irregularidades formais

11. A Lei Complementar Estadual nº 133, de 05/02/2014, promoveu alterações na Lei Complementar Estadual nº 102, de 17/01/2008 (Lei Orgânica do TCE-MG), alterando a aplicação dos institutos da prescrição e da decadência nos processos que tramitam na Corte de Contas mineira:

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. (grifo nosso)

12. Compulsando o processo 714202, verifica-se que a autuação do feito no Tribunal de Contas ocorreu em 14/05/2002 (f. 02).
13. Feitas estas considerações, percebe-se que transcorreram mais de 08 anos entre o marco acima citado e o presente momento, sem que tenha havido decisão de mérito.
14. Como não há indícios de dano ao erário, o Ministério Público de Contas conclui que o poder punitivo do Tribunal de Contas do Estado se encontra prescrito, razão pela qual deve ser reconhecida a prescrição, devendo ser extinto o processo sob análise com resolução de mérito, nos termos do art. 110-E c/c art. 118-A da Lei Complementar n. 102/2008, e promovido seu arquivamento.

II) Das irregularidades que ensejam dano ao erário



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

II.1 Pagamento irregular de Verba de Representação ao Vice-Prefeito

15. A Unidade Técnica, em parecer conclusivo (f.822/824), assinalou irregularidade relacionada ao pagamento de verba de representação ao vice-prefeito à época, o que ocasionou dano ao erário no valor histórico de R\$8.459,88 (oito mil, quatrocentos e cinquenta e nove reais e oitenta e oito centavos)
16. O Sr. João Martins Costa, Vice-Prefeito na gestão 1997/2000, apresentou defesa às f. 798/807, na qual alegou ter recebido a verba de representação no exercício de 1997, ou seja, antes da EC/1998, quando ainda era permitido ao vice-prefeito recebê-la caso eventualmente ocupasse o cargo de Chefe do Poder Executivo. Alegou, ainda, que o pagamento estava amparado na Resolução 01/96 (f. 810/811).
17. No que se refere ao recebimento de verba de representação pelo Sr. João Martins Cota, Vice-Prefeito Municipal à época, necessária se faz uma análise em separado. Perquirindo a jurisprudência da Corte de Contas Mineira, observa-se que, à época dos fatos, havia decisões nas quais se entendia ser lícito o pagamento de verbas de representação ao Vice-Prefeito Municipal.
18. Nessa linha, tem-se a Consulta nº 54.186, TCE/MG, Sessão do dia 14/08/1996, que assim decidiu: *“No caso presente, a interpretação do texto constitucional exige fundamentalmente que se considere a natureza das parcelas remuneratórias, atribuídas ao Vice-Prefeito, reconhecendo-se em uma delas a verba de representação, sua inerência ao cargo para o qual foi estipulada.”* (grifo nosso).
6. Desse modo, verifica-se que não havia, à época, uma consolidação das decisões do Tribunal quanto à impossibilidade de recebimento de verbas de representação pelos Vice-Prefeitos, ao contrário do que ocorre atualmente, em que já se tem uma jurisprudência quanto à impossibilidade desses recebimentos. Assim, diante de dúvida razoável quanto à interpretação legal, não há que se falar em dano ao erário¹.

II.2 Despesas com publicidade sem matéria veiculada

¹ Acerca do tema, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento, por ocasião do julgamento do MS nº 25.641-9, a respeito dos requisitos imprescindíveis para a configuração do dever de reposição de valores ao erário. A propósito, vide trecho do voto do i. Min. Eros Grau:

*“A reposição, ao erário, dos valores percebidos pelos servidores torna-se desnecessária, nos termos do ato impugnado, quando **concomitantes** os seguintes requisitos:*

“i] presença de boa-fé do servidor;

ii] ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada;

iii] existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada;

iv] interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração.” (MS 25.641-9 / DF - MANDADO DE SEGURANÇA – Rel. Min. Eros Grau – Julg.: 22.11.2007 - Tribunal Pleno - DJ 22.02.2008 – STF) – (grifos nosso).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

19. Nessa seara, o Setor Técnico apontou os pagamentos indevidos no valor de R\$1.916,00 (um mil e novecentos e dezesseis reais) conforme exposto à f.32, relativos às despesas com publicidade sem a apresentação da matéria veiculada.
20. O art. 70, parágrafo único, da CF/88 estabelece a obrigatoriedade da prestação de contas por *“qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos”*. Portanto, em decorrência das determinações constantes da Constituição Federal, o administrador responsável pelo ordenamento das despesas - no caso em apreço, o Prefeito Municipal- tem o dever de prestar contas dos gastos realizados pelo órgão. Caso contrário, inviabilizar-se-ia o controle externo, dando verdadeiro *“cheque em branco”* aos administradores, que poderiam efetuar gastos impossíveis de serem fiscalizados.
21. Por isso, a teoria processual administrativa encampa esse dever de prestar contas, impondo, no campo probatório, ao administrador o ônus da prova em relação aos gastos públicos. Nessa linha, afirma o jurista Jacoby Fernandes, no capítulo de sua obra denominado *“do ônus da prova nos Tribunais de Contas”*:

*“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”.*²
22. Assim, observa-se que o administrador tem o dever, em sentido amplo, de prestar contas dos gastos realizados pelo órgão que representa. Esse deve demonstrar os gastos na prestação de contas, e, caso assim não proceda, estará sujeito à sanção pecuniária. Em razão da ausência ou insuficiência da regular prestação de contas, o Tribunal de Contas deve citar o agente político para que ele demonstre a licitude das despesas realizadas. Nesse âmbito, o agora demandado deve ou deveria ter esclarecido os gastos realizados, no que se denomina processualmente como ônus da prova. No entanto, nova inércia do jurisdicionado deverá ensejar, agora, ressarcimento dos valores ao erário, presumindo-se o dano por conduta do administrador.
23. Com isso, levando em consideração a não comprovação, pelo Prefeito Municipal, dos gastos efetuados e os apontamentos do setor técnico, quanto à pretensão ressarcitória dos pagamentos indevidos com publicidade, o *Parquet* conclui pela condenação do Sr. José Milton da Silva ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente no valor histórico de R\$1.916,00 (um mil e novecentos e dezesseis reais), tendo em vista a realização de despesas com publicidade sem a apresentação da matéria veiculada.

II.3 Despesas com promoção pessoal

² JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. f. 232.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

24. Segundo a Unidade Técnica, o ex-Prefeito Municipal de Alvinópolis, Sr. José Milton da Silva realizou, nos anos de 1998, 1999 e 2000, despesas com publicidade caracterizadoras de promoção pessoal de autoridades no montante de R\$ 13.879,00 (treze mil, oitocentos e setenta e nove reais), conforme exposto às f. 33/36.
25. Da documentação juntada aos autos, verificam-se várias publicações em jornais locais de matérias que abordam a presença do ex-Prefeito Municipal em eventos realizados pela Prefeitura Municipal, bem como notas informativas exaltando os trabalhos realizados pela Prefeitura. Ocorre que em todas as notícias veiculadas, constata-se a referência ao nome do Prefeito à época, bem como a inserção de fotografias deste, fato que contraria o previsto no art. 37, § 1º, da CF/88, *in verbis*:
- “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)
26. 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”³.*
27. 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.

³ Di Pietro, Maria Sílvia Zanella. Direito Administrativo. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 67.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

28. 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”⁴.

29. No presente caso, o requerido não se manifestou quanto ao fato apontado. E a Unidade Técnica, em sua análise, verificou que a Prefeitura Municipal utilizou nome e fotos do Prefeito Municipal, caracterizando, pois, promoção pessoal desse. 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 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)

30. Embora à primeira vista possa-se questionar o prosseguimento do feito, em razão dos fatos apontados como dano ao erário terem ocorrido em 1998, 1999 e 2000, portanto, há aproximadamente 15 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, mesmo tendo sido atualizados até o ano de 2002, 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.
31. Assim, não se trata de valores irrisórios, o que importaria na ineficiência do processo, por ser mais custoso do que o próprio montante a ser auferido. Ao contrário, trata-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.⁵

⁴ Medauar, Odete. Direito Administrativo Moderno. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 128.

⁵ 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

32. 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.
33. Com isso, levando em consideração a qualidade da instrução probatória trazida ao feito pelo Setor Técnico e a ausência de manifestação do requerido, embora devidamente citado, quanto à pretensão ressarcitória relativa às despesas com publicidade caracterizadores de promoção pessoal, o *Parquet* conclui pela condenação do Sr. José Milton da Silva -Prefeito Municipal na gestão de 1997/2000 e ordenador da despesa à época - ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente, no total de R\$ 13.879,00 (treze mil, oitocentos e setenta e nove reais), devidamente atualizados.

II.4 Pagamento a empresas inexistentes no ano de 1997 e 1999

34. De acordo com o relatório técnico (f. 16) a equipe de inspeção encontrou despesas realizadas pela Prefeitura Municipal cujas empresas favorecidas encontram-se no rol de estabelecimentos que tiveram suas atividades encerradas devido à inexistência de fato das mesmas, conforme informações da Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais às f. 271, 274, 279, 282 e 285 dos autos.
35. De acordo com f. 37, no exercício de 1997 verificou-se um gasto de R\$ 9.863,00 (nove mil, oitocentos e sessenta e três reais) e no exercício de 1999, o gasto de R\$ 47.670,45 (quarenta e sete mil, seiscentos e setenta reais e quarenta e cinco centavos), conforme demonstrado às f. 38 e 39.
36. Todo o ato da Administração deve atender ao interesse público, com a observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência administrativas.
37. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no julgamento da Apelação Cível nº 1.0140.06.000487-0/001, em caso análogo, reconheceu a prática de ato ímprobo e a responsabilidade do gestor municipal quando da contratação com empresas declaradas inidôneas:

“EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - REFEIÇÕES CUSTEADAS PELO ENTE MUNICIPAL - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO - ILEGALIDADE - COMPRA DE MATERIAL ESCOLAR - LICITAÇÃO - IRREGULARIDADES - NOTA FISCAL INIDÔNEA E INEXISTÊNCIA "IN LOCO" DA EMPRESA- CONDUTAS ÍMPROBAS VERIFICADAS - ART. 9º, 10, 11 E 12 DA LEI DE IMPROBIDADE - RESPONSABILIZAÇÃO E CONDENAÇÃO - SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (...) Diante deste contexto fático não se pode mesmo conferir lisura ao procedimento licitatório que sustenta a aquisição de materiais escolares de empresas que emitem nota fiscal inidônea ou que não existem efetivamente. Ora, conforme bem asseverado pelo d. Procurador Geral de Justiça. Dr. Rodrigo Cançado Anaya Rojas, às fls. 719, 'ao realizar



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

compras de firmas fantasmas e apresentar notas fiscais inidôneas para acobertar possíveis despesas, bem como o fato de o mesmo cidadão representar firmas concorrentes em diversas licitações, demonstra insofismavelmente transgressão dolosa à lei de licitações. Portanto, frente ao exame apurado e minucioso do ato praticado por aquele a quem se confiaram verbas públicas, dúvidas não restaram da sua reprovabilidade frente aos princípios da legalidade e da moralidade administrativa insculpidos na Constituição da República. Assim sendo, os atos apontados nos autos e acima explicitados como condutas ímprobas configuram a situação prevista no art. 9, XII, 10, incisos I, VII, IX, XI e artigo 11, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, de nº 8.429/92, com as sanções estabelecidas no art. 12, I, II e III do mesmo diploma legal”. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0140.06.000487-0/001 - 2ª Câmara Cível do TJMG - Relatora Desembargadora Hilda Teixeira da Costa - DJ 25/6/2013) (Grifos acrescidos)

38. Portanto, irregular e geradora de dano ao erário a conduta do Prefeito Municipal à época de contratar com empresas inexistentes de fato, em clara afronta à preservação do interesse público e aos princípios constitucionais previstos no art. 37 da CR/88.
39. Quanto à pretensão ressarcitória dos pagamentos efetuados a empresas inexistentes, conclui o Ministério Público que deve o Sr. José Milton da Silva ser condenado ao ressarcimento aos cofres municipais do valor total de R\$ 57.533,45 (cinquenta e sete mil, quinhentos e trinta e três reais e quarenta e cinco centavos), devidamente atualizados.

CONCLUSÃO

40. Em face do exposto, quanto à pretensão punitiva, conclui o Ministério Público de Contas pela aplicação do instituto da prescrição, devendo ser extinto o processo sob análise com resolução de mérito, nos termos do art. 110-E c/c art. 118-A da Lei Complementar n. 102/2008, e promovido seu arquivamento.
41. No tocante ao pagamento de verba de representação ao Vice-Prefeito, Sr. João Martins Costa, o *Parquet* não considera que houve a comprovação de dano ao erário.
42. Já quanto à pretensão ressarcitória, decorrente das despesas com publicidade sem matéria veiculada e despesas com promoção pessoal, o Ministério Público de Contas conclui pela condenação do Sr. José Milton da Silva -Prefeito Municipal à época - ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente de R\$ 73.328,45 (setenta e três mil, trezentos e vinte e oito reais e quarenta e cinco centavos), que devem ser atualizados.
43. É o parecer.

Belo Horizonte, 31 de agosto de 2015.

Glaydson Santo Soprani Massaria

Procurador do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente e disponível no SGAP)