TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ___

# RECURSO ORDINÁRIO N. 969605

| | |
|---|---|
| **Recorrente:** | Valdir Inácio Ferreira |
| **Procedência:** | Prefeitura Municipal de Araporã |
| **Processo referente:** | Relatório de Inspeção n. **409521** |
| **Procuradores:** | Daniel Ricardo Davi Sousa - OAB/MG n. 94.229, Haiala Alberto Oliveira - OAB/MG n. 98.420, Olívio Girotto Neto - OAB/MG n. 109.909, Iris Cristina Fernandes Vieira - OAB/MG n. 140.037, Renata Soares Silva - OAB/MG 141.886 e outros. |
| **MPTC:** | Daniel de Carvalho Guimarães |
| **RELATOR:** | CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA |

## EMENTA

RECURSO ORDINÁRIO. INSPEÇÃO ORDINÁRIA. MUNICÍPIO. DOCUMENTOS LEGAIS PARA COMPROVAÇÃO DE DESPESAS NÃO APRESENTADOS. COMPROVAÇÃO NOS AUTOS PRINCIPAIS. DESPESA COM PUBLICIDADE SEM CONTEÚDO DA MATÉRIA VEICULADA. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA AUTOPROMOÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS. IMPOSSBILIDADE DE SE PRESUMIR O DANO. DECISÃO MODIFICADA. DESPESAS DE VIAGEM DE SERVIDOR SEM APRESENTAÇÃO DE COMPROVANTES. SÚMULA 79. RESSARCIMENTO DETERMINADO. PARCIAL PROVIMENTO.

1. É regular a despesa que se fizer acompanhar dos devidos comprovantes legais conferindo-lhe a devida quitação.

3. Não é razoável presumir, pela falta de apresentação do conteúdo de matéria publicada ou veiculada, que houve a autopromoção de agentes públicos capaz de ensejar a nulidade do ato que autorizou a respectiva despesa pública com publicidade e a responsabilização do gestor pelo ressarcimento do valor correspondente ao erário.

4. As despesas de viagens de servidor que não se fizerem acompanhar dos comprovantes são irregulares, nos termos das Súmulas 79 desta Corte.

## NOTAS TAQUIGRÁFICAS

### 34ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno - 30/11/2016

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

## I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso Ordinário interposto em face da decisão proferida nos autos de Relatório de Inspeção nº. 409.521, decorrente de inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Araporã, objetivando proceder o exame "in loco" das contas municipais, relativo ao exercício de 1995.

Apreciados os autos em Sessão da Segunda Câmara deste Tribunal, realizada no dia 19/3/2015, foram julgados irregulares e determinadas as devoluções, de responsabilidade do Sr. Valdir Inácio Ferreira, dos seguintes procedimentos: a) falta de apresentação de documentos legais para comprovação das despesas, no valor de R$53.796,10; b) despesas com publicidade sem o texto da matéria veiculada, no montante de R$28.897,00; e c)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1285449

pagamentos de despesas de viagem de servidor público municipal sem comprovantes no valor de R$673,33. Constatou-se ainda, que ficou configurada a hipótese de prescrição da pretensão punitiva descrita no parágrafo único do art. 118-A da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, quanto às despesas em razão das quais o gestor sujeitar-se-ia a penalização por parte deste Tribunal.

Inconformado com a decisão de mérito, o recorrente, através de procuradora, apresentou o presente Recurso Ordinário requerendo a reforma do acórdão proferido.

Recebi o presente recurso em sede de análise preliminar e encaminhei os autos à unidade técnica para exame das alegações recursais, fl. 25.

O exame técnico encontra-se às fls. 26/33.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestou-se, fls. 35/46, pelo provimento parcial do recurso para: i) reconhecer que a insuficiência probatória e a não apresentação do conteúdo das matérias veiculadas, itens "a" e "b", correspondem a falhas de natureza formal, devendo ser desconstituído o ressarcimento ao erário; e ii) ratificar a irregularidade relativa à ausência de comprovantes legais de despesas com viagens, item "c", mantendo a restituição ao erário para o valor histórico de R$673,33.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Reitero o juízo de admissibilidade realizado preliminarmente nos autos, fl. 25, por considerar preenchidos os pressupostos insertos nos arts. 334 e 335 do Regimento Interno deste Tribunal.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Também de acordo.

NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1285449

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

**II.2 Prejudicial de mérito - prescrição**

No recurso, inicialmente, o Sr. Valdir Inácio Ferreira, através de sua procuradora, suscita a aplicação da prescrição.

Ressalta que,

> (...) o acórdão recorrido inclusive reconheceu a ocorrência de prescrição, porém, entendeu que equivocadamente que seria a hipótese de aplicação da regra de imprescritibilidade contida no art. 37, § 5º da Constituição Federal, o que absolutamente não pode prosperar.
>
> Isso porque, ao contrário do que fora afirmado nos autos, das condutas narradas nos itens 1, 2 e 3, nem de longe evidenciam qualquer indício de dano ao erário público, locupletamento ilícito ou desvio de dinheiro em detrimento da coletividade, configurando, no máximo inconsistências decorrentes de falhas formais que não tem o condão de imputar a ordem de ressarcimento, tampouco afastar a declaração de prescrição da pretensão punitiva deste E. Tribunal.
>
> Portanto, tendo em vista o entendimento constitucional, legal, doutrinário e jurisprudencial, atentando-se também quanto ao princípio da Segurança Jurídica e previsibilidade das ações estatais, torna-se imperiosa a reforma da decisão proferida, para o fim de reconhecer a prescrição punitiva com relação aos itens 1, 2 e 3 apontados no acórdão recorrido, extinguindo-se a presente sem adentrar ao mérito.

Cabe destacar que não assiste razão ao recorrente, como bem explicitado pelo órgão técnico no presente recurso, uma vez que consta da decisão vergastada, fls. 725/725-v do processo principal, que a prescrição foi reconhecida no tocante às irregularidades passíveis de aplicação de multa e que

> Somente as matérias com dano potencial ao erário, por se enquadrar na hipótese de imprescritibilidade, disposta no § 5º do art. 37 da Constituição da República/88, serão analisadas a seguir.

No concernente às irregularidades referentes aos itens 1, 2 e 3, que conforme decisão inicial geraram prejuízo aos cofres públicos, e constituem o mérito desta apelação, somente após o exame das alegações recursais poderei me manifestar acerca da prescritibilidade.

**II.3 Mérito**

No mérito, alega que as condutas narradas não evidenciam indício de dano ou desvio de dinheiro.

**1) Quanto à falta de apresentação de documentos legais para a comprovação das despesas, no valor de R$53.796,10** – Anexo 05, o recorrente esclareceu que o Município havia sido emancipado à época e diante disso, atendendo a uma demanda de interesse público e com autorização legislativa, foi realizado um trabalho de divulgação das potencialidades municipais no mercado emergente do Mercosul e países asiáticos, objetivando atrair a implantação de indústrias em seu território.

Alegou que apesar da conclusão deste Tribunal de que a anexação dos recibos dos favorecidos às notas de empenho não ter comprovado a legitimidade das despesas efetuadas, a documentação constante dos autos de inspeção evidencia a execução regular da despesa, indo de encontro ao regramento insculpido na Súmula 93 desta Corte.

Inferiu que:

> (...) o caso dos autos não se amolda à Súmula em questão para considerar como irregulares as despesas, uma vez que encontram-se anexados aos autos os empenhos efetivados em nome da empresa contratada; cópia da lei municipal autorizativa da

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1285449

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

> despesa; dos recibos de pagamento, especificando, inclusive, os servidores envolvidos na expedição, às fls. 16; bem como todos os bilhetes de passagens aéreas às fls. 17 e ss., demonstrando-se de forma inconteste que a viagem em benefício do Município de Araporã efetivamente ocorreu.

Traduziu a fatura apresentada pela empresa asiática acostada à fl. 33 dos autos principais, que foi apresentada em inglês, por tratar-se de empresa estrangeira, objetivando demonstrar a veracidade das informações constantes dos empenhos (fls. 09/10).

Trouxe à colação ementa deste Tribunal, Consulta nº 489787, Sessão do dia 31/3/1999, que entendeu pela possibilidade de documentos equivalentes serem utilizados para comprovação da despesa pública.

E finalmente concluiu que o Município pode ter se equivocado ao realizar o empenho sem observar que o contrato deveria ter sido firmado em língua portuguesa, mas a execução da despesa observou o interesse público, não tendo ocorrido enriquecimento ilícito, desvio de dinheiro ou dano ao erário.

A esse respeito, tendo em vista a escorreita análise realizada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em observância ao princípio da eficiência e da economicidade, adoto as razões por esse apresentadas, acostadas às fls. 36 a 41 dos presentes autos, como o fundamento deste voto, fazendo uso, *in casu*, da intitulada motivação *per relationem* [1], *verbis*:

> Falta de apresentação de documentos legais parra a comprovação das despesas – Item "a**"**
>
> 8. No julgamento das despesas em questão, foram evidenciados os seguintes apontamentos: ausência do contrato celebrado entre a Administração e a empresa estrangeira; documentos emitidos pela empresa processados em inglês; ausência de nota fiscal quitada; e ausência de documentos que demonstrassem que as viagens foram efetuadas por servidores municipais. Assim, diante de tais irregularidades, este Tribunal entendeu que os dispêndios não foram devidamente comprovados e que correspondiam a um prejuízo ao erário.
>
> 9. Em que pese os pontos suscitados pelo Relator, verifico que a equipe de inspeção limitou-se a indicar que as notas de empenho do Anexo 5 não estavam acompanhadas dos comprovantes legais necessários à liquidação (fl. 07 do RI nº 409521).
>
> 10. Assim, em sua defesa, o Ex-Prefeito argumentou que foram apresentadas todas as notas de empenho e os respectivos recibos, cópias de passagens e documentos comprobatórios.
>
> 11. Informou que as despesas realizadas com a empresa Assis Turismo – Viagens e Representações Ltda. eram relativas a passagens aéreas, estadias e transporte terrestre da comitiva oficial da Administração em viagens para encontros com autoridades oficiais do MERCOSUL. Também alegou que os dispêndios destinados à empresa Trinity Marketing & Development Inc. eram atinentes à prestação de serviços para atrair investidores asiáticos para o Município.

---

[1] Motivação *per relationem* se caracteriza pela remissão que o ato judicial expressamente faz a outras manifestações ou peças processuais existentes nos autos, mesmo as produzidas pelas partes, pelo Ministério Público ou por autoridades públicas, cujo teor indique os fundamentos de fato e ou de direito que justifiquem a decisão emanada do Poder Judiciário. Precedente: MS 25.936-ED, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-6-2007, Plenário, *DJE* de 18-9-2009. (http://junior-dpj.blogspot.com.br/2011/11/tecnica-da-motivacao-per-relationem.html)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1285449

12. Na análise do caso, constato que foram colacionados os seguintes documentos nos autos do Relatório de Inspeção nº 409521:

a) NE nº 784/42, no valor de R$10.296,10, com a descrição: "Despesa com passagens aéreas, estadias e transportes terrestres da comitiva oficial do Município, para encontros com autoridades oficiais e empresarias no MERCOSUL no intuito de buscar investidores para este Município. Despesa autorizada conforme Resolução nº 022/95 de 13/03/95 e comprovante anexo." (fl. 15);

b) Recibo nº 0435 emitido pela empresa Assis Turismos – Viagens e Representações Ltda., no valor de R$10.296,10 (fl. 16);

c) Comprovantes de aquisição de passagens (fls. 17/31);

d) NE nº 736/3, no valor de R$13.500,00, com a descrição: "Prestação de serviço internacional com a finalidade de atrair investidores asiáticos para a implantação de unidades industriais neste Município de Araporã/MG. Parcela equivalente a U$15.000,00 (quinze mil dólares americanos). Despesa autorizada conforme Lei nº 113/1994 e contrato firmado em 20/10/94, sob o nº101-A/94. Referente a parcela 2/4." (fl. 32);

e) Comprovante de quitação emitido pela empresa Trinity Marketing & Representações Ltda., processado em inglês, no valor de U$15.000,00 (fl. 33);

f) NE nº 3730-9, no valor de R$30.000,00, com a descrição: "Prestação de serviço internacional com a finalidade de atrair investidores asiáticos para a implantação de unidades industriais neste Município de Araporã. Relativo as parcelas 3ª e 4ª. Despesa conforme contrato nº 101-A/94 e comprovante anexo." (fl. 34);

g) Comprovante de quitação emitido pela empresa Trinity Marketing & Representações Ltda., processado em inglês, no valor de U$5.000,00 (cinco mil dólares) (fl. 35);

h) Comprovante de quitação emitido pela empresa Trinity Marketing & Representações Ltda., processado em inglês, no valor de U$10.000,00 (de mil dólares) (fl. 36).

13. Além disso, o recorrente juntou em sua defesa a cópia da Lei nº 113/94, que respaldou as despesas em questão (fl. 660 do RI nº 409521).

14. Desta feita, verifico que a NE nº 784/42, no valor de R$10.296,10, está acompanhada do respectivo recibo e dos bilhetes de passagem. Além disso, reconheço que há correspondência entre os documentos no que tange a data, o valor e o objeto em questão.

15. Quanto às NE's nºs 736/3 e 3730-9, nos valores de R$13.500,00 e R$30.000,00, respectivamente, apuro que os comprovantes de pagamento foram apresentados em inglês. Em sede recursal, o responsável apresentou a tradução dos referidos documentos (fl. 08/09).

16. Reconheço que diversos documentos necessários à confirmação da regularidade do dispêndio não foram oferecidos pelo responsável.

17. Conforme apontado pelo Relator, não foram apresentados os instrumentos contratuais pertinentes ou os comprovantes que demonstrassem que as viagens em questão foram efetivamente realizadas por servidores municipais.

18. Cumulativamente, também apuro que não foi juntado algum documento comprobatório relativo à conversão de reais para dólares, operação supostamente efetuada à época. Isto é, não foi demonstrado que a quantia empenhada correspondia à mesma importância que fora quitada em dólares.

19. Neste contexto, confirmo que a documentação em apreço é insuficiente para atestar que o dinheiro público foi legitimamente destinado.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1285449

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

> 20. Todavia, conforme pontuado pelo Órgão Técnico, o responsável não foi intimado para apresentar manifestação acerca dos apontamentos complementares suscitados por este Tribunal.
>
> 21. O Sr. Valdir Inácio Ferreira foi citado no dia 06/02/1998 para apresentar defesa quanto à constatação efetuada pela equipe de inspeção, qual seja: as notas de empenho evidenciadas no Anexo 5 não estavam acompanhadas dos comprovantes legais necessários a quitação (fl. 649 do RI nº 409521). Isto é, o responsável foi chamado a se manifestar sobre uma irregularidade extremamente ampla.
>
> 22. Os técnicos não pontuaram quais documentos deveriam ser remetidos ou as quais eram as deficiências apuradas na documentação que já havia sido colacionada.
>
> 23. Posteriormente, no curso do processo, este Tribunal singularizou as falhas, apresentando, de forma objetiva, quais documentos que deveriam ser apresentados para elidir a mácula em questão.
>
> 24. Contudo, o responsável só teve acesso a esta nova análise após o transcurso de mais de vinte anos da ocorrência dos fatos, em 20/01/2016, data em que o Acórdão do julgamento foi disponibilizado (fl. 728 do RI nº 409521).
>
> 25. Assim, entendo que o direito ao contraditório e a ampla defesa foi cerceado, motivo pelo qual considero que o Ex-Prefeito não pode ser responsabilizado pela insuficiência probatória em questão.
>
> 26. Cumulativamente, também aponto que não foi evidenciado qualquer indício de malversação do dinheiro público, de fraude ou de favorecimento de terceiros que pudessem sustentar a ocorrência de eventual prejuízo ao erário.
>
> 27. Neste contexto, entendo que a ausência de determinados documentos deve ser encarada como falha meramente formal, devendo ser desconstituído o ressarcimento ao erário demandado.
>
> 28. Não obstante, deixo de opinar pela aplicação de multa em razão da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte.

Diante do exposto, entendo que a decisão quanto a este item deve ser reformada, não restando configurado dano ao erário passível de devolução.

**2) Em relação às despesas com publicidade sem o texto da matéria veiculada**, justificou o recorrente que este Tribunal no Processo nº 862.225 observou no julgamento:

> que não havendo elementos nos autos que permitam concluir a ocorrência de despesas irregulares com publicidade, não há o que se falar em ocorrência de dano ao erário, tampouco uso indevido de verbas públicas para promoção pessoal.

Transcreveu o inteiro teor do julgado suso como forma de demonstrar a similitude fática da situação e acrescentou que quanto ao não atendimento da Instrução Normativa nº 06/94 deve ser aplicada a proporcionalidade e razoabilidade, considerando que à época o município era recém-emancipado, não tendo sido comprovado indício de má-fé, dolo, ou lesão ao erário.

A unidade técnica e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ao analisarem as alegações entenderam que a decisão pode ser reformada, por considerar que as despesas foram regularmente demonstradas e por não haver qualquer indício de que os dispêndios foram efetuados para promover agentes políticos.

Peço vênia aos Órgãos acima para discordar de tal entendimento.

Ressalto inicialmente que foi concedida vista dos autos ao gestor no processo principal e ele não se manifestou, conforme certidão de fl. 677.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1285449

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

No recurso, nenhum fato novo foi trazido aos autos e o não encaminhamento do conteúdo da matéria, impossibilita a verificação do estabelecido no art. 37, § 1º da Constituição Federal, bem como do disposto na Súmula nº 94 desta Casa.

À Fazenda Pública, entendida como conjunto de bens e direitos Poder Público, não é permitido destinar seus recursos sem a observância da legislação vigente. Jamais seria possível atribuir critérios inteiramente subjetivos à atuação do Poder Público, porquanto sua titularidade é atribuída a um coletivo. Assim, impõe-se o estabelecimento de normas objetivas para a conduta daquele que exerce o Poder em nome do povo. Decorre daí os princípios basilares do Direito Administrativo – quais sejam, prioridade do interesse público sobre o privado e indisponibilidade do interesse público – e os que são desses consectários, com destaque para o princípio da legalidade, da juridicidade e da publicidade e para as normas processuais aplicáveis ao Direito Administrativo.

Uma dessas decorrências é fixação do **ônus da prova** pela própria norma legal: em matéria de dispêndio de recursos públicos**, a regra é o dever de prestar contas por aquele que guarda ou utiliza recursos públicos, ato necessário à comprovação da regularidade da conduta do agente.** 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).

Portanto, **inexistindo, 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**.

O próprio Ministério Público junto ao Tribunal de Contas fez menção a essa questão do ônus da prova nos autos principais, fl. 701:

> 10. 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".
>
> 11. 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.
>
> 12. No caso, como não houve a comprovação, pelo ordenador de despesas, do regular gasto realizado com publicidade pela Prefeitura Municipal, e não constituindo tal quantia em valores irrisórios – o que importaria na ineficiência do processo, por ser mais custoso do que o próprio montante a ser auferido – justifica-se o prosseguimento do feito, a fim de que sejam restituídos os valores pagos indevidamente.
>
> 13. Ademais, verifica-se nos autos que não houve a comprovação da regularidade das despesas contestadas pelo Setor Técnico, tendo em vista que é dever dos administradores

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1285449

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

> prestarem contas dos gastos realizados. Caso contrário, impossibilitar-se-ia o controle exercido por este Tribunal de Contas.

Destaco que, conforme consta do relatório de inspeção inicial, o órgão técnico identificou, *in loco*, fl. 07, que foram realizadas despesas com publicidade sem a apresentação da matéria veiculada, no valor de R$ 28.897,00, no exercício de 1995.

À época, esta Corte de Contas havia editado a Instrução Normativa nº 06/94 (vigente de 28/12/94 a 15/03/96) que previa a **obrigação de anexar nas notas de empenho referentes às despesas com publicidade e divulgação o exemplar do jornal, panfleto ou qualquer outro veículo demonstrando o conteúdo da publicidade institucional, ou termo descritivo do que foi veiculado pelo rádio ou televisão**.

Assim, para o exercício de 1995, existia norma expressa (IN 06/94) estabelecendo para o gestor público, o dever de guardar e manter no arquivo público os documentos que demonstrassem o conteúdo da publicidade institucional.

Ademais, saliento quanto à decisão trazida aos autos pelo recorrente, que as decisões proferidas por esta Corte são decorrentes da análise das peculiaridades do caso concreto, não se afigurando obrigatória que a deliberação proferida em um, possa ser simplesmente reproduzida em outro.

Nessa esteira, o próprio precedente trazido pela Procuradora do Recorrente esclarece a questão da especificidade do caso:

> (...) entendo que no caso específico do processo de Julgamento da Legalidade dos Atos de Ordenamento de Despesas Municipais, em que os autos foram instruídos de forma precária, diferentemente de outros casos em que a irregularidade seja constatada nos autos de uma Inspeção in loco, não há como inferir que os vídeos visavam o caráter promocional do ex-Prefeito, e tampouco é possível presumir a ocorrência de dano ao erário, imputando ao Recorrente a responsabilização pelo ressarcimento aos cofres públicos .
>
> Diante das particularidades do caso em exame, é imperioso destacar que, no que se refere à imputação de ressarcimento de dano, aplica-se a jurisprudência majoritária dos Tribunais pátrios que tem decidido que, para determinar aos agentes públicos a devolução de quantias desembolsadas pelo pagamento das despesas consideradas irregulares, mister se faz demonstrar a ocorrência do desvio do dinheiro público e do consequente dano ao erário. (grifei).

Desse modo, pelos fundamentos esposados e considerando o descumprimento do disposto na Instrução Normativa nº 06/1994, entendo que deve ser mantida a decisão recorrida e a determinação do ressarcimento pelo gestor à época do montante de R$28.897,00, a ser devidamente corrigido.

3) O Prefeito Municipal à época informou, concernentemente às **despesas de viagens de servidor sem comprovantes legais,** que foram realizadas em estrito cumprimento dos deveres funcionais e em caráter administrativo, devidamente autorizadas por ato próprio, tendo sido todas as notas de empenho devidamente quitadas, inclusive com o demonstrativo dos cheques nominais com os quais os pagamentos foram efetuados, e apresentados os comprovantes legais que se acham anexados às primeiras vias dos empenhos.

O órgão técnico constatou que as alegações recursais foram as mesmas apresentadas na defesa inicial e com os mesmos fundamentos do reexame realizado no processo principal, ratificou a decisão exarada no julgamento realizado:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1285449

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

> [...] Nas notas de empenho de fls. 475/486, embora haja a quitação dos favorecidos, não se encontram anexados aos documentos legais os recibos comprovando a legitimidade das despesas.
>
> A Súmula 79 deste Tribunal pacificou o tema nos seguintes termos:
>
> É irregular a despesa de viagem realizada por servidor municipal que não se fizer acompanhar dos respectivos comprovantes.
>
> Em face da falta de comprovantes das despesas de viagens, acompanho o entendimento da Auditoria e do Parquet, respectivamente às fls. 693/694 e 702, no sentido de que o gestor deve devolver os valores aos cofres públicos. [...].

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, considerando (i) que o responsável não apresentou qualquer documento probatório relacionado ao apontamento e (ii) frente ao exposto nas Portarias editadas que dispunham que "as despesas decorrentes de aludida viagem, correrão por conta dos cofres públicos municipais, consignados em orçamento, com o devido Relatório de despesas anexadas a esta Portaria", reforçando a obrigatoriedade da apresentação de um relatório, entendeu pela irregularidade das despesas e o prejuízo ao erário.

Pelo exposto, quanto a esse item, acolho o entendimento técnico e o do *Parquet* de Contas, devendo ser mantida a decisão.

## III – CONCLUSÃO

Considerando as razões recursais e as irregularidades apontadas na inspeção realizada no Município de Araporã, voto pelo PROVIMENTO PARCIAL do recurso interposto pelo Sr. Valdir Inácio Ferreira, Prefeito à época, decotando do ressarcimento total de R$83.366,43, o valor de R$53.796,10, pela falta de apresentação de documentos legais para a comprovação das despesas.

Fica mantido, portanto, da decisão vergastada, o montante de R$29.570,33 a ser devolvido ao erário municipal, sendo:

a) R$28.897,00, pela realização de despesas com publicidade sem o texto da matéria veiculada; e

b) R$673,33, pelo pagamento de despesas de viagem de servidor público municipal sem comprovantes.

Intimem-se o interessado e sua procuradora desta decisão e dê-se seguimento ao feito com as cautelas de estilo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Antes de colher os votos, indago do Relator sobre a prejudicial de mérito relativa à prescrição. Só para confirmar, Excelência.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Senhor Presidente, ela não precisa ser votada, já o foi no processo principal.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Peço vista, Senhor Presidente.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1285449

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

# RETORNO DE VISTA

## NOTAS TAQUIGRÁFICAS
### 3ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 08/03/2017

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

## I – RELATÓRIO

Cuidam os autos do recurso ordinário interposto pelo Sr. Valdir Inácio Ferreira, ex-Prefeito Municipal de Araporã, em face da decisão proferida pelo Colegiado da Segunda Câmara na Sessão de 19/3/2015, nos autos do Relatório de Inspeção nº 409.521, decorrente de fiscalização *in loco* realizada na Prefeitura Municipal de Araporã, objetivando o exame de atos de arrecadação de receita e de ordenamento de despesas relativos ao exercício financeiro de 1995.

Na Sessão de 30/11/2016, o Relator, Conselheiro José Alves Viana, apresentou voto, quanto ao mérito, com a seguinte conclusão:

> Considerando as razões recursais e as irregularidades apontadas na inspeção realizada no Município de Araporã, voto pelo PROVIMENTO PARCIAL do recurso interposto pelo Sr. Valdir Inácio Ferreira, Prefeito à época, decotando do ressarcimento total de R$83.366,43, o valor de R$53.796,10, pela falta de apresentação de documentos legais para a comprovação das despesas. Fica mantido, portanto, da decisão vergastada, o montante de R$29.570,33 a ser devolvido ao erário municipal, sendo: a) R$28.897,00, pela realização de despesas com publicidade sem o texto da matéria veiculada; e b) R$673,33, pelo pagamento de despesas de viagem de servidor público municipal sem comprovantes.

Em seguida, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Relativamente às despesas com publicidade sem apresentação do texto da matéria veiculada, embora já tenha defendido posicionamento análogo ao do Relator, o que, a propósito, pode ser verificado no parecer por mim exarado, ainda na qualidade de Auditor (Conselheiro Substituto), nos autos do processo principal, à fl. 692, atualmente, tenho posicionamento diferente, conforme passo a expor neste breve trecho.

O controle dos gastos públicos com publicidade não se restringe apenas à verificação de indicação de dotação orçamentária própria, de que o empenho foi prévio, de que houve a devida liquidação e de que a quitação foi dada pelo favorecido. Quanto à observância de tais requisitos, não foi apontada qualquer irregularidade pela equipe técnica, podendo ser verificado, pelos documentos que instruem os autos principais, fls. 165 a 242, que as notas de empenho correspondentes a esses gastos estão acompanhadas de nota fiscal e recibo do

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1285449

respectivo favorecido, como também com a fase de liquidação devidamente formalizada, atestando que o serviço foi devidamente realizado.

No entanto, a realização dessa modalidade de despesa pública deve estar de acordo, ainda, com o § 1º do art. 37 da Constituição da República, que assim prescreve, *in verbis*:

> 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.

Nesse particular, não constou dos autos documentação que comprove o caráter informativo e de orientação social da publicidade veiculada, em relação às despesas glosadas, o que impossibilitou a verificação de que as matérias divulgadas estavam em consonância com o que prescreve o transcrito no § 1º do art. 37 da Constituição da República.

No âmbito do Controle Externo, o ônus da comprovação de que o gasto público atendeu aos ditames legais, em regra, é do ordenador da despesa. 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" (Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência. Fórum: BH, 2003, p. 183).

Dessa forma, o gestor deveria ter mantido anexado às respectivas notas de empenho, referentes às despesas com publicidade glosadas, exemplar do jornal ou termo descritivo do conteúdo das divulgações realizadas. A propósito, no exercício financeiro em exame, vigia a Instrução Normativa nº 05, de 1999, cujo inciso X do art. 3º impunha tal exigência, conforme disposição *in verbis*:

> 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.

Vê-se, pois, que o gestor não comprovou, ou não se cercou das cautelas necessárias para comprovar, que a publicidade ou a divulgação dos atos a que se refere o montante das despesas de R$28.897,00 (vinte e oito mil oitocentos e noventa e sete reais), teve caráter educativo, informativo ou de orientação social e de que dela não constaram nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de agentes públicos, como vedado no dispositivo constitucional mencionado.

Sobre essa matéria, o enunciado da Súmula 94, deste Tribunal, cristalizou o seguinte entendimento: "É nulo e de responsabilidade do gestor o ato que autoriza despesa pública realizada com publicidade que caracterize promoção pessoal de autoridades ou servidores". Portanto, de acordo com esse enunciado da súmula da jurisprudência do Tribunal de Contas, ao ficar caracterizada autopromoção de autoridades ou de servidores, o ato do gestor que autoriza a correspondente despesa pública com publicidade é nulo e de sua responsabilidade.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1285449

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ___

Para decretar-se a nulidade do ato a que se refere o enunciado da Súmula 94, no entanto, o ônus de provar que houve promoção pessoal de agentes públicos é do Tribunal de Contas, porquanto não se pode anular ato administrativo por mera presunção de ilegalidade. Isso porque o ato administrativo goza do atributo da presunção de legitimidade, que tem como corolário a presunção de veracidade.

Sobre esse tema, Hely Lopes Meireles assevera:

> Os atos administrativos, qualquer que seja a sua categoria ou espécie, nascem com a presunção de legitimidade, independentemente de norma legal que a estabeleça. Essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração, (art. 37 da CF), que, nos Estados de Direito, informa toda a atuação governamental [...].
>
> Já a presunção de veracidade, inerente à de legitimidade, refere-se aos fatos alegados e afirmados pela Administração para a prática do ato, os quais são tidos e havidos como verdadeiros até prova em contrário. [...]
>
> Outra consequência da presunção de legitimidade e veracidade é a transferência do ônus da prova de invalidade do ato administrativo para quem a invoca. Cuide-se de arguição de nulidade do ato, por vício formal ou ideológico ou de motivo, a prova do defeito apontado ficará sempre a cargo do impugnante, e até a sua anulação o ato terá plena eficácia. (Direito Administrativo Brasileiro. 39 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 168/169). (g. n.).

Mas, no caso em exame, não há meios de aferir se houve promoção pessoal de autoridades ou servidores e, a meu juízo, não é razoável presumir que, pela falta de apresentação do conteúdo da matéria publicada ou veiculada, deve ficar caracterizada a autopromoção de agentes públicos e, consequentemente, ser decretada a nulidade do ato que autorizou a respectiva despesa pública com publicidade e a responsabilidade do gestor pelo ressarcimento do valor correspondente ao erário.

Nesse caso, a omissão do gestor não configura, por si só, prejuízo material aos cofres públicos. Na espécie, haveria dano material passível de ressarcimento pelo ordenador se ficasse provada a existência de promoção pessoal de agentes públicos na publicidade e divulgação realizadas, o que não pode ser aferido e, a meu ver, não deve ser presumido, para que não ocorra enriquecimento indevido da Administração. Isso, aliás, ficou assentado no julgamento do Recurso Ordinário nº 862.225 pelo Tribunal Pleno, na Sessão do dia 11/7/2012.

Caberia ao gestor, *in casu*, sanção pecuniária, por não ter instruído os procedimentos de processamento das despesas glosadas com documentação hábil e capaz de comprovar o conteúdo das matérias publicadas e divulgadas. Mas sobre a pretensão punitiva do Tribunal já se operou a prescrição.

Pelas razões expostas, diferentemente do Relator, entendo que também deve decotado do débito imputado ao ora recorrente o montante de R$28.897,00 (vinte e oito mil oitocentos e noventa e sete reais), relativamente às despesas realizadas com publicidade sem apresentação do texto da matéria veiculada.

No mais, acompanho o voto do Relator, Conselheiro José Alves Viana.

## III – DECISÃO

Diante do exposto, acompanho parcialmente o voto do Relator, Conselheiro José Alves Viana, pois entendo que também deve ser decotado do débito imputado ao ora recorrente, Sr. Valdir Inácio Ferreira, ex-Prefeito Municipal de Araporã, o montante de R$28.897,00 (vinte e oito mil e oitocentos e noventa e sete reais), relativamente às despesas realizadas com publicidade sem o texto da matéria veiculada.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1285449

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ___

É como voto, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Indago ao Conselheiro José Alves Viana se deseja fazer algum ajuste ao seu voto.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Mantenho o voto.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Vou acompanhar o voto-vista.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Acompanho o voto-vista.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Também vou acompanhar o voto do Conselheiro Gilberto Diniz.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

APROVADO O VOTO-VISTA DO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ; VENCIDOS, EM PARTE, O CONSELHEIRO RELATOR E O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das notas taquigráficas: **I)** por unanimidade, em conhecer do recurso, na preliminar de admissibilidade; **II)** por maioria de votos, no mérito, em dar provimento parcial ao recurso para decotar do ressarcimento total a importância equivalente a R$82.693,10 (oitenta e dois mil seiscentos e noventa e três reais e dez centavos), sendo R$53.796,10 (cinquenta e três mil setecentos e noventa e seis reais e dez centavos) referentes à falta de apresentação de documentos legais para a comprovação das despesas e R$28.897,00 (vinte e oito mil oitocentos e noventa e sete reais) pela realização de despesas com publicidade sem o texto da matéria veiculada, mantendo-se a determinação de ressarcimento da quantia de R$673,33 (seiscentos e setenta e três reais e trinta e três centavos), relativa ao pagamento de despesa de viagem de servidor público municipal sem comprovantes; **III)** determinar a intimação do interessado e de sua procuradora, do teor desta

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1285449

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

decisão; **IV)** determinar que se dê seguimento ao feito com as cautelas de estilo. Vencidos, em parte, o Conselheiro Relator José Alves Viana e o Conselheiro Wanderley Ávila.

Plenário Governador Milton Campos, 08 de março de 2017.

| CLÁUDIO COUTO TERRÃO | JOSÉ ALVES VIANA | GILBERTO DINIZ |
|---|---|---|
| Presidente | Relator | Prolator do Voto Vencedor |

ahw/mp/ms

**CERTIDÃO**

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

_____

**Coordenadoria de Sistematização e Publicação das Deliberações e Jurisprudência**

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1285449