

JULGAMENTO DA LEGALIDADE DAS DESPESAS N. 447139

Procedência: Prefeitura Municipal de Aracitaba
Partes: Darcy de Oliveira Costa, Agnelo José Silvério Sad, José Homem Toledo Rocha, José Amaral de Souza, José Francisco de Freitas, Sebastião Geraldo de Souza, Antônio Araújo Dornelas, Luiz Gonçalves de Melo, José Batista Vitorino, Cristiano de Souza Amaral e Rafael Arcanjo de Toledo
Procurador: José Jorge de Oliveira Sad – OAB/MG 56.689
MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

E M E N T A

JULGAMENTO DA LEGALIDADE DOS ATOS DE ORDENAMENTO DAS DESPESAS. PREFEITURA MUNICIPAL. PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO A MAIOR A AGENTES POLÍTICOS E DE VERBA DE REPRESENTAÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES. INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS SUFICIENTES PARA COMPROVAR DANO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO DE CONSTITUIÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. PREJUDICADO O EXAME. PAGAMENTO DE JUROS POR ATRASO NO PAGAMENTO. PAGAMENTO DE JUROS SOBRE O SALDO DEVEDOR. PAGAMENTO DE DESPESAS DE VIAGEM SEM COMPROVANTES LEGAIS. PAGAMENTO DE DESPESA COM MATÉRIA PUBLICITÁRIA CONTENDO PROMOÇÃO PESSOAL. DANO AO ERÁRIO. CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO.

1. A presunção de veracidade diz respeito à certeza de que os atos administrativos foram editados conforme a realidade fática, mas tal presunção não lhe confere o caráter da imutabilidade, admitindo prova em contrário. Não se pode atribuir responsabilidade a quem de direito à falta das provas materiais, consubstanciadas em documento representativo, de valor jurídico, capaz de instruir ou esclarecer o processo, bem como provar os apontamentos e informações nele produzidas.
2. A jurisprudência do Tribunal é pacífica em considerar pagamentos de juros como decorrência de descontrole e de planejamento precário da Administração, sendo que tal prática, uma vez verificada, sem justificativa plausível, é de responsabilidade do gestor.
3. A Administração deve programar o dispêndio de recursos financeiros destinados ao adimplemento de suas obrigações, não podendo efetuar o pagamento de despesa sem a existência da cobertura financeira necessária ao cumprimento da obrigação assumida.

Segunda Câmara
27ª Sessão Ordinária – 17/09/2015

I – RELATÓRIO

O processo trata do julgamento da legalidade dos atos de ordenamento das despesas da Prefeitura Municipal de Aracitaba, relativos ao exercício financeiro de 1992, o qual foi constituído a partir do desentranhamento das fls. 18 a 21, 24 a 37, 58 a 70 e 78 do Processo

n. 1.566, que versa sobre a prestação de contas do Prefeito do Município de Aracitaba, em atendimento ao disposto no art. 103 da Lei Complementar n. 33, de 1994, fl. 2.

Desentranhados os documentos, a Unidade Técnica elaborou o relatório de fls. 118 a 122, no qual apontou as seguintes falhas: a) pagamento de remuneração ao Prefeito, ao Vice-Prefeito e aos Vereadores, em desacordo com as disposições legais, nos valores de Cr\$76.214.027,25, Cr\$40.683.084,13 e Cr\$11.576.496,00, respectivamente; b) verba de representação do Presidente da Câmara de Vereadores, em desacordo com as disposições legais, no valor de Cr\$29.919.669,42; c) falta de empenho prévio de despesas no valor de Cr\$2.103.156,00; d) pagamento de juros e correção monetária por atraso no pagamento de duplicatas, no valor de Cr\$699.666,30; e) pagamento de juros sobre saldo devedor bancário, no valor de Cr\$879.487,22; f) pagamento de despesas de viagem sem comprovantes legais ou notas de despesas, no valor de Cr\$1.103.773,98; g) realização de despesa com publicidade, caracterizando promoção pessoal, no valor de Cr\$3.550.000,00.

Por ocasião do desentranhamento, a Unidade Técnica anexou, às fls. 110 a 115, cópias de documentos do processo de origem e elaborou novo relatório com vistas à adequação dos autos à nova sistemática estabelecida no art. 307 do Regimento Interno então vigente, Resolução n. 10, de 1996.

O Auditor Nelson Boechat Cunha e o Ministério Público junto ao Tribunal, fls. 126 e 127, opinaram pela irregularidade dos atos de ordenamento das despesas apontadas.

O então Relator, Conselheiro Eduardo Carone Costa, determinou a citação do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, conforme despacho exarado à fl. 129.

Os Srs. Luiz Gonçalves de Melo e Darcy de Oliveira Costa requereram a prorrogação do prazo para defesa às fls. 162 e 168, pedidos estes que foram deferidos pelo Relator, fls. 161 e 167.

Em 2/8/2000, foi apresentada defesa conjunta pelos vereadores à época, Srs. José Amaral de Souza, Luiz Gonçalves de Melo e Agnelo José Silvério Sad, fls. 173 e 174. Já o Sr. Darcy de Oliveira Costa, Prefeito Municipal à época, ofereceu defesa às fls. 176 a 178.

Conforme manifestação da Coordenadoria de Arquivo Geral deste Tribunal, às fls. 185 a 188, os comprovantes de receita e despesas e os respectivos balancetes da Prefeitura de Aracitaba foram destruídos em 20/9/1996.

Encaminhado o feito à Unidade Técnica em 25/9/2000, fl. 180, foi elaborado, em 24/6/2013, o relatório de fls. 190 a 193.

Posteriormente, pronunciou-se o Ministério Público junto ao Tribunal, fls. 194 a 196, conforme parecer datado de 18/9/2013, nestes termos:

[...] verifica-se que o poder punitivo do Tribunal de Contas do Estado encontra-se prescrito, uma vez que o processo sob análise ficou paralisado, sem a prática de qualquer ato processual relevante de 25/09/2000 (f. 180) até 24/06/2013 (f. 193), perfazendo um lapso temporal maior que 05 (cinco) anos.

Por não se verificar, na linha do exposto neste parecer, a existência de dano material ao erário, CONCLUI este *Parquet* de Contas que o poder punitivo do Tribunal de Contas encontra-se prescrito, nos termos do artigo 110-F da Lei Complementar n. 102/2008, devendo o processo ser extinto com resolução de mérito e, transitada em julgado a decisão, arquivado.

Os autos vieram a mim conclusos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Nestes autos foram apontadas irregularidades atinentes ao pagamento de remuneração a maior a agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores) e de verba de representação ao Presidente da Câmara de Vereadores, em desacordo com as disposições legais; pagamento de juros por atraso no pagamento da fatura da NG Minas Máquinas e Serviços para Escritório; pagamento de juros sobre o saldo devedor da conta 034-9, Agência 442, do BEMGE; pagamento de despesas de viagem ao Sr. João Bosco Anastácio do Amaral, motorista da Prefeitura de Aracitaba, sem comprovantes legais; pagamento de despesa com matéria publicitária contendo promoção pessoal, que, em princípio, reclamariam o ressarcimento ao erário.

Ademais, foi apontada a falta de empenho prévio na realização de despesas no valor de Cr\$2.103.156,00, irregularidade que poderia ensejar a aplicação de multa ao gestor responsável.

Compulsando os autos, verifico que, em relação ao pagamento de remuneração a maior aos agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores e Presidente da Edilidade), não há nos autos elementos suficientes para comprovar ter havido dano ao erário, pois o processo não foi instruído com as folhas de pagamento ou quaisquer outros comprovantes que permitam aferir as apontadas irregularidades.

Assim, em que pese à presunção de veracidade com que se revestem as informações constantes nos relatórios técnicos acostados aos autos, a instrução processual carece de documentos probatórios bastantes para subsidiar as conclusões e a formação de convencimento acerca das ocorrências constatadas, quanto ao apontamento em destaque.

A presunção de veracidade diz respeito à certeza de que os atos administrativos foram editados conforme a realidade fática, mas tal presunção não lhe confere o caráter da imutabilidade, admitindo prova em contrário.

Nesse passo, a prova elucidativa das questões em apreço não permite que seja substituída por informações prestadas nos autos, ainda que oriundas de um órgão tecnicamente apto. E não se pode atribuir responsabilidade a quem de direito à falta das provas materiais, consubstanciadas em documento representativo, de valor jurídico, capaz de instruir ou esclarecer o processo, bem como provar os apontamentos e informações nele produzidas.

Com efeito, entendo que o livre convencimento do julgador não deve estar restrito à informação técnica, mas, por prudência, ao conjunto probatório dos autos, que, se ausente, prejudica e impede o exame de mérito.

Nesse contexto, sustentado em decisões precedentes, v.g. nos processos n. 407.576, 55.768 e 489.898, dada a insuficiência de requisito indispensável para apreciação da matéria, fato que constitui ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, julgo prejudicado o exame da legalidade do apontamento relativo ao pagamento a maior de remuneração aos agentes políticos municipais (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores e Presidente da Câmara Municipal de Aracitaba), sem prejuízo de ulterior exame da matéria, em virtude de representação, denúncia ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal.

Também, no tocante à falta de empenho prévio das despesas, a qual poderia ensejar aplicação de multa ao responsável, não existem quaisquer documentos que comprovem a falha perpetrada. E, ainda que os documentos correspondentes ao citado apontamento constassem dos autos, seria o caso de reconhecer a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, por

aplicação dos artigos 110-A, 110-B e parágrafo único do art. 118-A, da Lei Complementar n. 102, de 2008, que foram a ela acrescentados pelas Leis Complementares n. 120, de 2011, e 133, de 2014.

Isso porque, consoante evidencia a tramitação processual, os autos foram encaminhados à Unidade Técnica para reexame em **25/9/2000**, fl. 180, onde permaneceram até **24/6/2013**, ocasião em que foi elaborado o relatório de fls. 190 a 193, o que demonstra que o processo permaneceu em um mesmo setor por mais de cinco anos.

Conforme se infere dos autos, houve juntada aos autos da Nota de Empenho n. 54, fl. 21, e da Ordem de Pagamento, fl. 22, relativamente ao pagamento de juros por atraso no pagamento da fatura da NG Minas Máquinas e Serviços para Escritório Ltda., no valor de Cr\$338.673,00.

O defendente, Sr. Darcy de Oliveira Costa, à fl. 177, alegou que as “despesas com acréscimo legal pelo atraso de pagamento de duplicatas, deveu-se pela grande inflação que ocorria na época, o que não era possível a negociação com os credores, pois as receitas não cobriam a atualização do índice de reajustes que eram praticados diariamente.”

Verifico que, às fls. 23 e 24, ficou demonstrado o pagamento de juros sobre o saldo devedor da conta 034-9, Agência 442, do BEMGE, no valor de Cr\$3.814,66, conforme Nota de Empenho n. 113, fl. 23, e extrato bancário, fl. 24.

A jurisprudência do Tribunal é pacífica em considerar pagamentos de juros como decorrência de descontrol e de planejamento precário da Administração, sendo que tal prática, uma vez verificada, sem justificativa plausível, é de responsabilidade do gestor.

A guisa de exemplo, a Primeira Câmara deste Tribunal de Contas, em Sessão do dia 14/12/04, aprovou à unanimidade o voto do Relator, Conselheiro Moura e Castro, proferido no Processo Administrativo decorrente do Relatório de Inspeção n. 26351, no qual enfrentou a legalidade do pagamento de juros bancários sobre saldo devedor, valendo transcrever trecho da decisão:

Foram realizadas despesas referentes ao pagamento de juros sobre saldo devedor da prefeitura junto à instituição bancária no valor de R\$469,81. Considero irregulares e de responsabilidade do ordenador, por caracterizar descontrol na administração dos recursos públicos, falta de planejamento e de programação orçamentária e financeira, para realização de despesas.

Assim, é claro que a Administração deve programar o dispêndio de recursos financeiros destinados ao adimplemento de suas obrigações, não podendo efetuar o pagamento de despesa sem a existência da cobertura financeira necessária ao cumprimento da obrigação assumida.

Entendo, pois, em razão da míngua de argumentos e de documentos capazes de demonstrar que as despesas glosadas não foram resultado da falta de planejamento e de controle administrativo, que o Sr. Darcy de Oliveira Costa, ordenador das despesas, deve ser responsabilizado pelo ressarcimento, ao erário municipal, dos valores relativos ao pagamento de juros por atraso no pagamento da duplicata e sobre o saldo bancário devedor de Cr\$338.673,00 e Cr\$3.814,66, respectivamente, devidamente corrigidos na data da efetiva devolução.

Em relação ao pagamento de despesas de viagem sem comprovantes legais, verifico que, às fls. 25 e 26, foram juntados a Nota de Empenho e o Comprovante de Despesas de Viagem, no valor de Cr\$224.500,00. Entretanto, o somatório das notas, acostadas à fl. 27, perfaz o importe de Cr\$95.000,00 que é exatamente o valor constante no campo “Refeições ou Lanches” do comprovante juntado à fl. 26.

Ficaram demonstrados apenas os gastos com refeições e lanches do motorista João Bosco Anastácio do Amaral na viagem para Juiz de Fora, em caminhão da Prefeitura para transporte de manilhas.

O valor de Cr\$129.500,00, constante no item “Diversos” do Comprovante de Despesas de Viagem, não foi efetivamente demonstrado, razão pela qual entendo que deverá ser ressarcido pelo ordenador de despesas à época, Sr. Darcy de Oliveira Costa.

Observe que a Unidade Técnica apontou, ainda, a realização de despesa concernente a matéria publicitária, caracterizando promoção pessoal, veiculada no Jornal “Panorama Regional”, na qual são noticiados a realização do “VI Jubileu do Senhor do Bonfim” e os “Destaques do Ano”, fls. 30 e 33, respectivamente.

Nesse aspecto, o defendente, Sr. Darcy de Oliveira Costa, Prefeito Municipal à época, alegou, à fl. 177 que, “... apesar da matéria ter sido paga, esta não foi levada à análise da administração, antes da publicação, ficando assim a administração isenta desta responsabilidade.”

Com relação às matérias veiculadas no Jornal “Panorama Regional”, noticiando a realização do “VI Jubileu do Senhor do Bonfim” e os “Destaques do Ano”, fls. 30v. e 33, respectivamente, entendo que ficou caracterizada a violação ao § 1º do art. 37 da Constituição da República, pois as publicações das matérias foram custeadas pelo Executivo Municipal, com o pagamento dos valores de Cr\$300.000,00 e Cr\$3.250.000,00, conforme demonstram as notas de empenho e notas fiscais juntadas às fls. 28 e 29, 31 e 32.

A matéria relativa ao VI Jubileu do Senhor do Bonfim, que apresenta a foto do Prefeito, a pretexto de informar sobre a festa do Senhor do Bonfim, que foi promovida pela Igreja e pela Prefeitura, apresenta conteúdo que promove a pessoa do Sr. Darcy de Oliveira Costa, na medida em que o apresenta como um dos idealizadores da festa, que teve brilhantismo e que não deixou de acontecer, apesar das dificuldades financeiras do Município. Em tal matéria, constato ainda o caráter de promoção pessoal do Sr. Darcy de Oliveira Costa, que estaria “consequindo”, com o então deputado Avelino Costa, a possibilidade de construção de um “mini hospital” com dez leitos.

Quanto à publicação constante à fl. 33, veiculada no Suplemento Especial – Destaques do Ano – Jornal “Panorama Regional”, verifico que, também, se trata de conteúdo de nítida promoção pessoal do Prefeito Municipal à época, Sr. Darcy de Oliveira Costa.

Vê-se às escâncaras que, a começar pela titulação “Darcy de Oliveira Costa”, o inteiro teor da matéria jornalística está na figura do agente político, e não na informação sobre o Jubileu do Senhor do Bonfim ou na realização do programa de eletrificação rural, o Iluminas. Não bastasse tudo isso, as “realizações” do Sr. Darcy de Oliveira Costa são apresentadas em um “currículo”, como uma justificativa para a homenagem que recebeu no ano de 1992. A exaltação ao trabalho do Prefeito permeia e constitui o objetivo principal da publicação, que também é composta por fotos do agente político.

Diante de tais evidências, concluo que, de fato, as publicações, que foram custeadas com recursos públicos municipais e estão demonstradas nos autos, caracterizam promoção pessoal do Prefeito Municipal de Aracitaba, por não ter, consoante prescreve o § 1º do art. 37 da Constituição da República, caráter educativo, informativo ou de orientação social.

Tais despesas públicas, portanto, são ilegais e ilegítimas, por não atenderem o interesse público, razão pela qual o ordenador deve restituir ao erário municipal o valor total despendido a esse título, que corresponde a Cr\$3.550.000,00, devidamente atualizado e acrescido de juros legais.

III – CONCLUSÃO

Em razão da falta de documentação necessária à completa instrução do feito, circunstância impeditiva para formação de convencimento sobre fatos nele tratados, e com base em decisões precedentes, v.g. nos processos n. 407.576, 55.768 e 489.898, **julgo** materialmente prejudicado o exame da legalidade dos atos de ordenamento de despesas tratadas nestes autos, relativamente ao pagamento de remuneração ao Prefeito, Vice-Prefeito e aos Vereadores, e ao pagamento da verba de representação do Presidente da Câmara Municipal de Aracitaba, em desacordo com as disposições legais, como também à falta de empenho prévio na realização de despesas municipais, sem prejuízo da reabertura do exame da matéria, em virtude de representação, denúncia ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal.

Julgo irregulares e de responsabilidade do gestor à época, **Sr. Darcy de Oliveira Costa**, cujos montantes, devidamente atualizados na data da devolução, devem ser ressarcidos aos cofres municipais, por caracterizarem dano ao erário:

- a) o pagamento de juros por atraso no pagamento da fatura da NG Minas Máquinas e Serviços para Escritório Ltda., no valor de Cr\$338.673,00;
- b) o pagamento de juros sobre o saldo devedor, conta 034-9, Agência 442, Banco BEMGE, no valor de Cr\$3.814,66;
- c) o pagamento de despesas de viagem ao Sr. João Bosco Anastácio do Amaral, motorista da Prefeitura Municipal de Aracitaba, sem comprovantes legais, no valor de Cr\$129.500,00;
- d) o pagamento de despesa com matéria publicitária contendo promoção pessoal, no valor total de Cr\$3.550.000,00, em violação ao § 1º do art. 37 da Constituição da República.

Transitada em julgado a decisão, cumpram-se as disposições do parágrafo único do art. 364 do Regimento Interno, Resolução TC n. 12, de 2008, e encaminhem-se os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para adoção das medidas que entender cabíveis na esfera de sua atuação legal.

Afinal, cumpridos os procedimentos regimentais cabíveis, bem como as normas da Resolução n. 13, de 2013, arquivem-se os autos, com fulcro no inciso I do art. 176 do Regimento Interno, Resolução TC n. 12, de 2008.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **(I)** julgar materialmente prejudicado o exame da legalidade dos atos de ordenamento de despesas tratadas nestes autos, relativamente ao pagamento de remuneração ao Prefeito, Vice-Prefeito e aos Vereadores, e ao pagamento da verba de representação do Presidente da Câmara Municipal de Aracitaba, em desacordo com as disposições legais, como também a falta de empenho prévio na realização de despesas municipais, sem prejuízo da reabertura do exame da matéria, em virtude de representação, denúncia ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal; **(II)** julgar irregulares e de responsabilidade do gestor à época, Sr. Darcy de Oliveira Costa: **a)** o pagamento de juros por atraso no pagamento da fatura da NG Minas Máquinas e Serviços para Escritório Ltda., no valor de Cr\$338.673,00; **b)** o pagamento de juros sobre o saldo devedor, conta 034-9, Agência 442, Banco BEMGE, no valor de Cr\$3.814,66; **c)** o pagamento de despesas de viagem ao Sr. João Bosco Anastácio do Amaral, motorista da Prefeitura Municipal de

Aracitaba, sem comprovantes legais, no valor de Cr\$129.500,00; **d)** o pagamento de despesa com matéria publicitária contendo promoção pessoal, no valor total de Cr\$3.550.000,00, em violação ao § 1º do art. 37 da Constituição da República; **(III)** determinar o ressarcimento dos montantes retrocitados, devidamente atualizados na data da devolução, aos cofres municipais, por caracterizarem dano ao erário. Transitada em julgado a decisão, sejam cumpridas as disposições do parágrafo único do art. 364 do Regimento Interno, Resolução TC n. 12, de 2008, encaminhando os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para adoção das medidas que entender cabíveis na esfera de sua atuação legal e, cumpridos os procedimentos regimentais cabíveis, bem como as normas da Resolução n. 13, de 2013, sejam arquivados os autos, com fulcro no inciso I do art. 176 do Regimento Interno, Resolução TC n. 12, de 2008.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à Sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 17 de setembro de 2015.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

GILBERTO DINIZ
Relator

(assinado eletronicamente)

jc/sf/dca/SR

CERTIDÃO

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

Tribunal de Contas, __/__/____.

**Coord. de Sistematização e Publicação das
Deliberações e Jurisprudência**