

Processo nº	5565-4/2012
Interessado	Prefeitura Municipal de São José do Rio Claro
Assunto	Contas anuais de gestão – exercício de 2012
Relator originário	Conselheiro Valter Albano
Revisor	Conselheiro Waldir Júlio Teis

VOTO-VISTA

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros e Senhor Procurador:

Após a leitura do voto feita pelo Excelentíssimo Conselheiro relator Valter Albano, na sessão do Tribunal Pleno de 9/7/2013, pedi e obtive vistas destes autos, diante do permissivo regimental contido no artigo 67, da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT), razão pela qual trago à apreciação este voto-vista.

Primeiramente, informo que a questão que suscitou dúvidas e motivou este pedido de vistas foi a determinação de ressarcimento feita com relação à irregularidade de nº 4.4, que diz respeito às despesas consideradas ilegítimas, concernentes a hospedagens e ajudas de custo relativas à realização do 13º Festival de Pesca daquele município.

Na sua defesa, o gestor alegou que as despesas decorreram de ajudas de custo dos prestadores de serviços nos dias do festival e da necessidade de hospedagem de servidores de diversos órgãos responsáveis pela autorização e fiscalização do evento, como Ibama, Sema, Incra, Corpo de Bombeiros, Polícia Militar, Crea, e que foram devidamente empenhadas e liquidadas.

Segundo o voto do ilustre Conselheiro relator, as despesas foram realizadas em datas diversas, ao longo do exercício, e não na mesma época em que teria sido realizado o referido festival de pesca. Ademais, sequer a data do evento ou outras provas efetivas da sua realização foram comprovadas pelo gestor, mediante a juntada de documentos nesse sentido, assim como a necessidade do emprego das verbas questionadas.

Até mesmo a juntada dos documentos constantes às fls. 272/582-TCE, foi questionada no mencionado voto, porque teria sido realizada na fase de alegações finais, o que seria vedado – conforme consta às fls. 614/616-TCE.

Entretanto, a minha posição diverge em parte da emitida pelo ilustre Conselheiro relator, com base nas informações extraídas dos autos, em especial quanto às despesas com hospedagens.

Ressalto que chegaria à idêntica conclusão mesmo sem efetuar a análise dos documentos de fls. 272/522-TCE, em decorrência de que a equipe de auditoria

não apontou cabalmente quais os recursos não teriam sido destinados para a finalidade de hospedagens, mas somente considerou as despesas como inábeis para tanto, de maneira global. O relator por sua vez, acolheu essa posição, somente com a ressalva de se fazer a delimitação temporal, de excluir da irregularidade as despesas do mês em que foi realizado o evento.

Ou seja, não pretendo (ou acho relevante para o deslinde deste processo) alimentar a polêmica da questão da possibilidade ou não de se proibir a análise de documentos juntados em período no qual isso seria vedado (fase de alegações finais), haja vista que a rigor isso foi feito no voto já proferido. Portanto, trabalharei com os elementos que estão postos no debate, até mesmo como forma de garantir da maneira mais ampla possível o exercício efetivo do direito de defesa.

Assim, vou dividir a análise entre as irregularidades de gastos com hospedagens (item 4.4.1) e de ajudas de custo na realização do referido festival de pesca (item 4.4.2).

Quanto aos gastos com hospedagens, verifico que tais despesas foram autorizadas pelos titulares de outras pastas do Poder Executivo municipal. Foram realizadas em diversos meses e com diversas finalidades, em contraponto ao que constou na defesa apresentada pelo gestor e da redação das irregularidades pela equipe de auditoria.

A título de exemplo de que as despesas com hospedagens realizadas em períodos distintos e com várias finalidades, foram autorizadas por diversas autoridades, basta confrontar os documentos apresentados às fls. 402/522-TCE, em que constam várias ações vinculadas a diversas secretarias, nos quais figuram, dentre outros, notas de empenho e comprovantes de liquidação, cópias de cheques e notas fiscais.

Desse modo, em que pese a defesa ter alegado que as despesas se referiam a hospedagens para a realização do evento em questão, dando a entender que essa seria a finalidade exclusiva, verifica-se que os gastos foram além disso, pelos documentos juntados por ela mesma, como pode ser exemplificado pelos gastos a seguir relacionados:

Às fls. 277/281-TCE, em ação vinculada à Secretaria de Assistência Social, constam: nota de empenho, liquidação, cópia do cheque e nota fiscal, em datas condizentes com a realização da despesa (de 16 a 29/8/2012), relativas a hospedagem no Hotel Portal das Águas, no valor de R\$ 145,00.

Às fls. 315/316-TCE, consta requisição assinada pela Secretária de Administração interina, datada de 30/3/2012, para hospedagem no Hotel Matrinxã, do Dr. José Luis Blaszak, para ministrar curso aos servidores, seguido do extrato da conta do hotel, de 3/4/2012, ambas no valor de R\$ 45,00.

Às fls. 357/363-TCE constam outros documentos semelhantes, com requisições e comprovantes de regularidade da despesa de R\$ 130,00, mas desta feita relativos à Secretaria de Educação, para capacitação de professores.

Da mesma forma ocorreu com vários outros gastos, que não serão mencionados para não alongar por demais a exemplificação, mas que servem para demonstrar que não houve somente gastos com hospedagens para o evento, na maneira alegada pela defesa, como se pode deduzir que foram as despesas de fls. 390/398-TCE, essas sim que certamente se prestaram a comprovar a finalidade em questão.

Dessa maneira, o prefeito não pode ser responsabilizado isoladamente pelos atos em questão, ainda que na condição de gestor máximo da entidade, mesmo que eventualmente se conclua que ele tenha tido culpa *in eligendo* ou *in vigilando*. Isso porque, em princípio, especificamente quanto às despesas com hospedagens, não há elementos para se afirmar que existiu irregularidade na aplicação dos recursos, por dois motivos:

1º. Constata-se que houve a devida previsão orçamentária das despesas, pois elas foram previamente empenhadas e ocorreu a regular liquidação delas, o que comprova sua regularidade formal;

2º. Ocorreu efetivamente a realização das despesas com a finalidade de hospedagens, em benefício e com recursos de várias pastas da administração municipal, além da alegada utilização para o evento.

Esses fatos não foram contestados em nenhum momento pela equipe de auditoria, que somente apontou que as datas das hospedagens não teriam sido compatíveis com o período do festival de pesca. O voto do eminente relator inclusive admitiu a regularidade formal dessas despesas, às fls. 615-TCE, porém se ateve ao que foi alegado pela defesa, e concluiu que tais gastos seriam incompatíveis com a finalidade ali declarada, daí votou pelo ressarcimento integral dos gastos, salvo com relação ao mês do evento.

Dessa forma, quanto a esta irregularidade, não posso acompanhar a posição do Conselheiro relator, pois entendo que houve comprovação parcial dos gastos com a finalidade declarada, algo que se coaduna com o contido no voto, e quanto aos demais, ainda que não tenham sido utilizados na finalidade indicada, não consigo perceber que existam elementos para considerá-los passíveis de ressarcimento, num primeiro momento.

Em outros termos, ainda que nestes autos esteja ausente a devida comprovação de que os recursos não tiveram a devida destinação, de que foram empregados nas finalidades indicadas, não há como se exigir o ressarcimento integral

desses recursos como foi proposto, ainda que se ressalve o mês do festival, porque não houve a comprovação de malversação desses recursos ou da utilização com desvio de finalidade.

Ademais, a determinação de ressarcimento proposta está sendo atribuída individualmente ao gestor, quando se constata que houve a participação efetiva de diversas outras autoridades na consecução dos atos, e que sequer foram citadas para se manifestar neste processo.

Por outro lado, houveram várias justificativas para os gastos, que me parecem, em grande parte, senão em sua grande maioria, que alcançaram a finalidade proposta. Dessa maneira, seria temerário concluir de maneira genérica que todos os recursos utilizados devam ser ressarcidos, simplesmente porque não teria havido a devida prova de sua aplicação com hospedagens.

Há que se apontar individualizada e categoricamente, quais os recursos que não atenderam à finalidade pública, para que se possa determinar o seu ressarcimento, sob pena de haver o enriquecimento sem causa da municipalidade, além do risco da imputação de responsabilidade objetiva, o que é vedado aos Tribunais de Contas.

Em conclusão, diante desses dados constantes nos autos, verifica-se que não há neste processo elementos suficientes para se concluir com a certeza devida de que ocorreram atos ilegais ou irregulares apontados quanto aos gastos com hospedagens, ou, ainda, em caso positivo, se caberia a imputação isolada e integral da responsabilidade para ressarcimento dos valores somente ao gestor, a justificar tal posição tomada no voto do eminente relator.

Além disso, não vislumbro de maneira segura que tenha havido dolo, má-fé ou ainda culpa bastante na conduta pessoal do gestor, que justifique a aplicação da medida proposta pelo órgão ministerial, e que foi acolhida pelo eminente relator, em trecho de seu voto às fls. 616-TCE, no qual consta expressamente:

“Concluo, portanto, que apesar de não ficar evidenciada a intenção do gestor de causar prejuízos ao erário, deve haver determinação para que ele restitua aos cofres públicos os valores (...).”

Portanto, a melhor maneira de sanar as dúvidas existentes acerca dos pontos levantados, é uma avaliação mais acurada e documentada dos fatos questionados, cuja instrução não caberia nestas contas, que deve ser feita em processo específico com tal finalidade, o qual teria como maior vantagem a possibilidade de conceder a ampla defesa e o contraditório de todos os responsáveis pela liquidação das despesas.

Por esse motivo, entendo que a determinação de uma tomada de contas

especial seria o instrumento ideal para se alcançar tal desiderato, além de garantir a justiça ao se atribuir as efetivas responsabilidades a quem realmente deu causa aos atos apontados como irregulares, bem como para se apurar se efetivamente existiu prejuízo à municipalidade, com sua devida quantificação.

Diversos precedentes deste Tribunal indicam que, quando há essa mesma situação de dúvida com relação à efetiva existência de prejuízo ao erário ou à responsabilidade direta de quem deu causa aos fatos, a solução mais prudente tem sido a determinação para a abertura de tomada de contas especial ou ordinária, ou que se aguarde a conclusão de procedimento já aberto nesse sentido, antes de se sancionar o gestor.

Tais precedentes podem ser exemplificados pelos seguintes julgados, respectivamente: contas anuais do Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores da Prefeitura de Cuiabá, exercício de 2010, Processo nº 4091-6/201, Acórdão nº 4.080/2011, de minha relatoria e contas anuais da Casa Civil do Estado de Mato Grosso, exercício de 2011, Processo nº 14182-8/2011, Acórdão nº 627/2012, de relatoria do eminente Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima.

Desse modo, por uma questão de isonomia e coerência, além da necessidade de uniformização de jurisprudência dos julgados deste Tribunal, a solução para este caso não pode ser diferente daqueles.

Quanto às despesas com ajuda de custo, novamente o eminente relator admitiu que os argumentos do gestor para essas despesas são coerentes e plausíveis, mas entendeu que faltaram documentos para comprovar sua devida aplicação, como recibos de pagamentos das pessoas contratadas para os dias do festival, conforme pode ser conferido igualmente às fls. 615-TCE.

Neste caso, entendo razoabilíssima a proposição do voto, tendo em vista que a determinação de ressarcimento, apesar de integral, decorreu da ausência de comprovação documental dos gastos suportados pelas alegadas ajudas de custo, os quais totalizaram R\$ 32.625,00.

Sequer recibos de pagamentos ou outros documentos foram anexados aos autos, para demonstrar minimamente a idoneidade das despesas, o que é inaceitável ante o formalismo que deve reger os atos da administração pública.

E aqui não se pode alegar incoerência ou contradição com a posição tomada na irregularidade anterior, tendo em vista que as situações são distintas, apesar de semelhantes. Na questão das despesas com hospedagens, houve a comprovação formal dos gastos, mas somente não ocorreu a devida prova da destinação alegada pela própria defesa, que era o suporte para a realização do festival de pesca.

Nesta questão das ajudas de custo, não houve sequer a juntada de recibos ou mesmo de indícios da comprovação de que os gastos foram feitos efetivamente com a finalidade indicada.

Daí a minha concordância de que, nesta irregularidade específica, conforme o que consta nos autos, tratam-se de despesas irregulares e lesivas ao patrimônio público.

Por isso, acompanho o voto do e. Conselheiro relator neste aspecto integralmente.

Portanto, pelas razões acima expostas, profiro o meu voto-vista.

DISPOSITIVO DO VOTO-VISTA

Posto isso, não acolho o Parecer nº 4.264/2013, do Ministério Público de Contas, representado pelo Excelentíssimo Procurador de contas Dr. Alisson Carvalho de Alencar, e em discordância parcial ao entendimento exposto no voto exarado pelo Excelentíssimo Conselheiro relator, **com relação especificamente à irregularidade do item 4.4.1, voto** no sentido de determinar ao gestor atual do município a instauração de tomada de contas especial para apurar as responsabilidades acerca dos atos apontados como irregulares relativos às despesas com hospedagens realizadas nos meses de janeiro a julho e no mês de setembro de 2012, bem como para se apurar se realmente existiu prejuízo à municipalidade, mediante sua devida quantificação, concedendo-lhe o prazo de 90 dias para a conclusão dos trabalhos e o envio para julgamento por este Tribunal.

Quanto às demais irregularidades, voto no sentido de acompanhar integralmente todas as determinações e recomendações constantes no voto apresentado pelo Excelentíssimo Conselheiro relator, inclusive quanto ao item 4.4.2, no sentido de determinar o ressarcimento com recursos próprios do gestor, do valor de R\$ 32.625,00, concernente a ajudas de custos para a realização do 13º Festival de Pesca do município, que deve ser devidamente corrigido, nos termos da Resolução Normativa nº 2/2013.

É como voto.

Cuiabá, 23 de julho de 2013.

WALDIR JÚLIO TEIS
Conselheiro
(Assinatura Digital)