

PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 712671

Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Martinho Campos
Exercícios: 2001 e 2002
Responsável: Umberto Alves da Silva, Prefeito Municipal à época
Interessada: Câmara Municipal de Martinho Campos
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

EMENTA

PROCESSO ADMINISTRATIVO. DENÚNCIA. INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS. RECONHECIMENTO. MÉRITO. PAGAMENTOS DE DIÁRIAS A SERVIDORES, A SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E A PREFEITO SEM APRESENTAÇÃO DE COMPROVANTES. CUSTEIO DE MORADIA PARA SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO. IRREGULARIDADES. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO.

1. Em razão do significativo lapso temporal decorrido desde a ocorrência dos fatos denunciados, impõe-se o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, nos termos do inciso II do art. 118-A da Lei Complementar nº 102, de 2008.
2. Todo aquele que utilize, arrecade, gere ou administre dinheiros, bens e valores públicos, independentemente de sua natureza, tem a obrigação de prestar contas, comprovando a boa e regular guarda e aplicação, conforme o caso, e demonstrando o liame entre os montantes recebidos e as despesas efetuadas.
3. A realização de despesas de viagens desacompanhadas da comprovação da destinação dada aos recursos, e a desídia do ordenador em exigir a solicitação prévia das diárias, a comprovação das despesas dos servidores e o relatório de viagem destes e dos Secretários, em afronta à legislação de regência e ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, ensejam a responsabilização do ordenador de despesa à época.
4. O fato de os beneficiários das diárias viagem não terem sido chamados aos autos para se manifestarem não afasta a responsabilidade do ordenador, validamente citado no processo.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

32ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 06/11/2017

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos de processo administrativo decorrente de denúncia apresentada pela Câmara Municipal de Martinho Campos, que encaminhou, a este Tribunal, a documentação relativa à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) nº 001/2002, fls. 2 a 3791.

Em cumprimento à determinação do Presidente deste Tribunal à época, fl. 3835, foi realizada inspeção extraordinária na Prefeitura Municipal de Martinho Campos, visando à apuração dos

fatos relatados na denúncia, tendo sido elaborado o relatório de fls. 3840 a 3855, no qual foram apontadas as ocorrências sintetizadas às fls. 3852 a 3855.

Por meio do despacho de fl. 4017, o então Relator determinou a conversão da denúncia em processo administrativo e ordenou a abertura de vista ao interessado, Sr. Umberto Alves da Silva, ex-Prefeito Municipal de Martinho Campos.

Nos termos da Certidão de fl. 4044, o interessado não se manifestou, embora chamado ao processo.

O Procurador-Geral do MPTC, em seu parecer de fls. 4048 a 4051, opinou pela adoção das seguintes medidas:

- a) Reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas;
- b) Citação, em autos apartados, dos servidores municipais que receberam diárias de viagem sem apresentarem os respectivos comprovantes de despesa, excluídos aqueles que receberam valores insignificantes;
- c) Citação, em autos apartados, do Secretário Municipal de Educação à época que recebeu diárias de viagem sem apresentar os relatórios dos gastos e/ou especificação dos períodos em que se ausentou do município;
- d) Citação, em autos apartados, do Secretário Municipal de Administração à época que teria recebido indevidamente dos cofres municipais valores relativos a refeições e hospedagens; e
- e) Condenação do ex-Prefeito Municipal Sr. Umberto Alves da Silva à devolução dos valores recebidos a título de diárias sem apresentação de relatórios e/ou especificação dos períodos de realização das viagens.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Em **preliminar de mérito**, deve ser enfrentado o tema da prescrição.

A prescrição existe em matérias de Administração Pública, como se depreende, por exemplo, do § 5º do art. 37 da Constituição da República: “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”.

Perceba-se que o preceptivo constitucional reserva à lei o estabelecimento dos prazos de prescrição para ilícitos prejudiciais ao erário praticados por quaisquer agentes, ressalvando, porém, “as respectivas ações de ressarcimento”.

Na edição de 16/12/2011 do Diário Oficial dos Poderes do Estado, foi publicada a Lei Complementar nº 120, de 15/12/2011, que, entre outras alterações na Lei Complementar nº 102, de 2008, a ela acrescentou diversas regras sobre prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, posteriormente revistas pela Lei Complementar nº 133, de 2014.

Nesse contexto, no tocante a este processo administrativo, verifico que a interrupção do prazo de prescrição deu-se pela data de emissão do despacho que recebeu a denúncia, ocorrida em **6/5/2003**, fl. 3793. E, transcorridos mais de **oito anos**, contados daquelas datas, sem a incidência de quaisquer das causas suspensivas da prescrição, previstas no art. 182-D da Resolução nº 12, de 2008, alterada pela de nº 17, de 2014, não houve decisão de mérito.

Dessa forma, entendo configurada hipótese legal de incidência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal ao caso em exame.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acompanho o Relator.

ACOLHIDA A PRELIMINAR.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Passo, então, a examinar os apontamentos arrolados no relatório técnico de fls. 3840 a 3879 e que, segundo o parecer do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, fls. 4048 a 4051, poderiam ensejar restituições de valores ao erário municipal.

1) Pagamentos de diárias ao Secretário Municipal de Educação e a servidores da Prefeitura sem a apresentação dos respectivos comprovantes.

A equipe de inspeção, à fl. 3845, informou que, nos exercícios de 2001 e 2002, servidores municipais receberam diárias nos valores de, respectivamente, R\$4.719,25 e R\$13.780,00, sem apresentarem os relatórios das viagens e/ou os comprovantes de despesa, contrariando as disposições contidas no Decreto nº 40, de 2001, fls. 3927 a 3933.

Relativamente ao Secretário Municipal de Educação, foi apurado que, no período inspecionado, ele recebeu diárias, no valor total de R\$6.220,00, sem apresentar os relatórios de viagem, em desacordo com as normas municipais que regem a matéria, constante do mencionado Decreto nº 40, de 2001.

Considerando que somente o ex-Prefeito Municipal Sr. Umberto Alves da Silva havia sido chamado para se manifestar nos autos, o Procurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães, em seu parecer de fls. 4048 a 4051, opinou pela constituição de autos apartados para que fossem promovidas as citações do Secretário Municipal de Educação e dos demais servidores que teriam recebido diárias em desconformidade com as normas municipais vigentes à época, excluídos aqueles que receberam valores insignificantes.

Nessa esteira, verifico que, à exceção do Prefeito Municipal, todos os demais responsáveis pelos recebimentos das diárias de viagem não foram citados para se defenderem neste processo.

Em conformidade com o parecer do *Parquet* de Contas, entendo que as constatações dessas irregularidades exigiriam, de fato e por imprescindível, a citação dos demais favorecidos pelo recebimento de diárias, para garantia do princípio do contraditório e da ampla defesa.

Ressalto, porém, que se passaram mais de quatorze anos, desde a ocorrência dos fatos apurados pela equipe inspetora, que correspondem aos exercícios de 2001 e 2002.

Nesse particular, ainda que possa o Tribunal reabrir a instrução processual ou constituir autos apartados para verificar possível ocorrência de dano material ao erário municipal, a ressalva da indisponibilidade do interesse público e da imprescritibilidade da reparação de dano ao erário não tem o condão de evitar as consequências advindas do longo decurso do tempo, fato que, em casos como os dos autos, dificultaria sobremaneira o exercício do amplo e efetivo direito de defesa, sobretudo sob o seu aspecto material, daqueles agentes públicos que fossem, possivelmente, envolvidos.

Em lição concebida com olhos no processo civil – mas que reputo aplicável à generalidade dos processos, incluído o de controle –, ensina Cândido Rangel Dinamarco que “a realização

regular e ordenada de todos os atos do procedimento [...] constitui penhor da observância de superiores garantias constitucionais, especialmente do contraditório, ampla defesa e devido processo legal, mediante oferta de reais e equilibradas oportunidades de participação aos sujeitos litigantes; nesse sentido é que se diz que o procedimento legitima o exercício do poder [...]”. (Instituições de direito processual civil. São Paulo: Malheiros, 2004. 4ª ed., v. II, p. 621).

Essa ampla defesa material, e não apenas formal, tornar-se-ia impossível, pelo longo período de tempo transcorrido desde a época em que os atos foram praticados.

Como é cediço, defesas são construídas a partir de documentos e de lembranças, e, se o lapso temporal torna incerta a existência destas e daqueles, acaba por mitigar a possibilidade mesma de defesa; simplesmente, não poderia ser qualificada como ampla uma defesa que viesse a ser franqueada – e, é claro, produzida – mais de 14 (quatorze) anos depois da ocorrência dos fatos denunciados.

Não se pode olvidar que, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 45, de 2005, a efetiva prestação jurisdicional passou a ter relevância de princípio fundamental, pois foi acrescentado o inciso LXXVIII ao art. 5º da Carta Magna, que consagra o princípio da razoável duração do processo, nestes termos: “*a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação*”.

Embora a doutrina pátria prevalecente defenda a imprescritibilidade da ação de ressarcimento de prejuízos causados ao erário, o longo espaço de tempo transcorrido desde a ocorrência dos fatos apresentados nos autos, dos quais não se sabe ter ocorrido possível dano material aos cofres públicos, pode comprometer a garantia, de forma plena e inatacável, dos mencionados princípios.

O entendimento ora exposto encontra eco em decisões precedentes em casos análogos, v.g. nos autos do Processo nº 443.477, apreciados na Sessão de 30/11/2015, da Primeira Câmara.

Ademais, cabe transcrever trecho de voto proferido pelo Ministro Ayres Britto:

A manifestação do órgão constitucional de controle externo há de se formalizar em tempo que não desborde das pautas elementares da razoabilidade. Todo o Direito Positivo é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade inter-subjetiva ou mesmo intergrupala. (MS 28720 DF, Segunda Câmara, STF, j. 20/3/2012).

Por isso, entendo que não consulta ao interesse público exame mais aprofundado sobre o apontamento, a fim de apurar se decorreu efetivo dano material ao erário, o que, pela prova dos autos, não ficou demonstrado, tendo em vista que, depois do transcurso de mais de quatorze anos, os responsáveis pelos recebimentos das diárias ainda não foram citados para se manifestarem.

Dessa forma, sustentado em decisões precedentes, v.g. nos processos nº 407.576, 55.768 e 489.898, dada a insuficiência de requisito indispensável para apreciação da referida matéria, fato que constitui ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, julgo prejudicado o exame do apontamento relativo aos pagamentos de diárias de viagem ao Secretário Municipal de Educação e aos servidores, sem a apresentação de relatórios ou comprovantes.

2) Pagamentos de diárias ao Prefeito Municipal sem a apresentação dos respectivos comprovantes.

A equipe de inspeção, à fl. 3845, informou que, nos exercícios de 2001 e 2002, o então Prefeito Municipal, Sr. Umberto Alves da Silva, recebeu diárias, nos valores de, respectivamente, R\$12.020,00 e R\$2.120,00, sem apresentar os relatórios das viagens realizadas, contrariando disposições contidas no Decreto nº 40, de 2001, fls. 3927 a 3933.

Embora chamado ao processo, o ex-prefeito municipal não se manifestou, nos termos da Certidão de fl. 4044.

O Ministério Público junto ao Tribunal, por meio do parecer de fls. 4048 a 4051, opinou pela condenação do Sr. Umberto Alves da Silva à devolução ao erário dos valores recebidos a título de diárias, uma vez que não foram apresentados os relatórios de viagem.

Contudo, considero que a falha anotada pela equipe inspetora não permite, por si só, inferir que as despesas não tenham sido efetivamente realizadas ou mesmo que não tenha havido a correta destinação pública, únicas situações que ensejariam a conclusão pela irregularidade dos gastos e, conseqüentemente, pela fixação de responsabilidade pessoal do gestor com a determinação de ressarcimento ao erário municipal dos correspondentes valores despendidos.

Ademais, registro que, nestes autos, não houve questionamentos acerca da efetivação da realização das viagens que embasaram os pagamentos que foram efetuados em favor do Prefeito Municipal, bem como que a equipe inspetora não apontou que tenha havido pagamentos de diárias em valores superiores àqueles que estavam previstos nas normas municipais vigentes à época.

Nesse contexto, entendo que é possível concluir que não ficou demonstrada, nos autos, a efetiva ocorrência de prejuízo ao erário, até porque o histórico das notas de empenho e os recibos firmados pelo favorecido, que a elas estão anexados, mencionam a finalidade e os locais das viagens, o que pode ser entendido como sucinto relatório dos gastos de viagens. Portanto, a falta de melhor detalhamento destes gastos configura, a meu ver, irregularidade passível de multa, e não de determinação de ressarcimento dos valores despendidos a esse título aos cofres públicos municipais. Contudo, conforme reconhecido em preliminar de mérito, devido ao longo transcurso de prazo ocorrido desde a ocorrência dos fatos, o poder punitivo deste Tribunal se encontra prescrito.

Com efeito, na espécie, haveria dano ao erário municipal se as viagens não tivessem sido realizadas ou se os gastos tivessem sido efetuados para atender interesse particular da autoridade municipal, o que não se tem comprovação nos autos.

Assim sendo, entendo que não há falar em prejuízo material ao erário e, conseqüentemente, em determinação de devolução dos valores despendidos a título de diária aos cofres municipais em favor do então Prefeito Municipal.

Vale lembrar que o Tribunal modificou seu entendimento e cancelou o enunciado de Súmula 82, conforme publicação ocorrida no “Minas Gerais” de 26/11/2008, p. 72. Com isso, a partir da publicação dessa decisão, os agentes políticos ficaram sujeitos às mesmas regras aplicáveis aos demais agentes públicos, conforme o entendimento proferido na Consulta nº 748.370.

3) Custeio de moradia para o Secretário Municipal de Administração.

A equipe de inspeção, à fl. 3851 e 3852, informou que, no exercício de 2001, a Prefeitura Municipal de Martinho Campos pagou diárias, pernoites e refeições em favor do então Secretário Municipal de Administração, Sr. Roberto Mauro Fernandes da Silva, no valor total de R\$1.305,50, contrariando o disposto no inciso III do parágrafo 4º do artigo 39 da Constituição da República.

Considerando que o mencionado Secretário Municipal não foi chamado para se manifestar nestes autos, o Procurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães, em seu parecer de fls. 4048 a 4051, opinou pela constituição de autos apartados para que fosse promovida a sua citação.

Ressalto, porém, que se passaram mais de quinze anos, desde a ocorrência dos fatos apurados pela equipe inspetora, que correspondem ao exercício de 2001.

Desse modo, pelas razões apresentadas no exame do item 1, também considero prejudicada a análise do custeio de moradia para o Sr. Roberto Mauro Fernandes da Silva, devido à falta de sua citação e ao longo lapso temporal decorrido desde a prática dos atos impugnados.

III – DECISÃO

Nos termos da fundamentação, considerando que, da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, transcorreram mais de **oito anos**, sem que tenha sido proferida decisão de mérito recorrível, **em preliminar de mérito, voto** pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, por aplicação dos artigos 110-A, 110-B, 110-C e do **inciso II do art. 118-A** da Lei Complementar nº 102, de 2008, que foram a ela acrescentados pelas Leis Complementares nº 120, de 2011, e 133, de 2014.

Em razão da falta de citação dos interessados e considerando o longo tempo transcorrido desde os fatos geradores, o que implica evidente prejuízo à ampla defesa material, ao contraditório e ao devido processo legal, circunstâncias impeditivas para formação do meu convencimento, entendimento também proferido em decisões precedentes em casos análogos, v.g. nos autos do Processo nº 443.477, bem como prejuízo ao pleno exercício do controle externo, julgo materialmente prejudicado o exame das despesas relativas ao custeio de moradia para o Secretário Municipal de Administração e às diárias de viagem pagas ao Secretário Municipal de Educação e a servidores da Prefeitura de Martinho Campos sem apresentação de comprovantes, por falta de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do feito, determinando o arquivamento dos autos, com fundamento no inciso III do art. 176 da Resolução nº 12, de 2008.

Cumpridos os procedimentos regimentais cabíveis, **arquivem-se** os autos.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

2ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 22/02/2018

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, JOSÉ ALVES VIANA:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre processo administrativo decorrente de denúncia apresentada pela Câmara Municipal de Martinho Campos, que encaminhou a esta Corte o relatório final e

documentação relativa aos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito nº 001/2002, no qual foram noticiadas diversas irregularidades no âmbito do Poder Executivo local, gestão do Sr. Umberto Alves da Silva.

Foram os autos submetidos à apreciação da Segunda Câmara deste Tribunal, na sessão do dia 06/11/2017.

Naquela sessão, o relator, Conselheiro Gilberto Diniz, em síntese, apresentou voto, quanto ao mérito, no seguinte sentido:

Em razão da falta de citação dos interessados e considerando o longo tempo transcorrido desde os fatos geradores, o que implica evidente prejuízo à ampla defesa material, ao contraditório e ao devido processo legal, circunstâncias impeditivas para formação do meu convencimento, entendimento também proferido em decisões precedentes em casos análogos, v.g. nos autos do Processo nº 443.477, bem como prejuízo ao pleno exercício do controle externo, julgo materialmente prejudicado o exame das despesas relativas ao custeio de moradia para o Secretário Municipal de Administração e às diárias de viagem pagas ao Secretário Municipal de Educação e a servidores da Prefeitura de Martinho Campos sem apresentação de comprovantes, por falta de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do feito, determinando o arquivamento dos autos, com fundamento no inciso III do art. 176 da Resolução nº 12, de 2008.

Cumpridos os procedimentos regimentais cabíveis, arquivem-se os autos.

Após o relator apresentar seu voto, ao verificar que se trata de pagamentos de diárias de viagens sem a apresentação dos respectivos comprovantes e custeio de moradia para o Secretário Municipal de Administração, pedi vista dos autos para melhor avaliar a questão quanto ao mérito.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Data venia entendimento esposado pelo relator quanto ao mérito, divirjo do seu voto pelos motivos que passo a expor.

II-1 Pagamentos de diárias ao Secretário Municipal de Educação e a servidores da Prefeitura sem a apresentação dos respectivos comprovantes.

Ao analisar tal apontamento, o relator o considerou prejudicado, por entender que

[...] não consulta ao interesse público exame mais aprofundado sobre o apontamento, a fim de apurar se decorreu efetivo dano material ao erário, o que, pela prova dos autos, não ficou demonstrado, tendo em vista que, depois do transcurso de mais de quatorze anos, os responsáveis pelos recebimentos das diárias ainda não foram citados para se manifestarem.

Dessa forma, sustentando em decisões precedentes, v.g. nos processos nº 407.576, 55.768 e 489.898, dada a insuficiência de requisito indispensável para apreciação da referida matéria, fato que constitui ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, julgo prejudicado o exame do apontamento relativo aos pagamentos de diárias de viagem ao Secretário Municipal de Educação e aos servidores, sem a apresentação de relatórios ou comprovantes.

Compulsando minuciosamente os autos e ainda na esteira da decisão proferida no Processo Administrativo nº 695.223, de minha relatoria, em que acompanhei o voto divergente do Conselheiro Wanderley Ávila, manifesto-me no sentido de que a responsabilidade pelas irregularidades apontadas é do Sr. Umberto Alves da Silva, ordenador de despesas, que deverá devolver aos cofres públicos os montantes despendidos com os gastos de viagem dos

servidores, nos valores de R\$4.719,25 em 2001 e de R\$13.780,00 em 2002 e do Secretário Municipal de Educação na importância de R\$6.220,00 em 2001.

Ressalto que nos termos do Processo Administrativo supramencionado, o fato de os beneficiários das diárias não terem sido chamados aos autos para se manifestarem não afasta a responsabilidade do ordenador, validamente citado no processo.

No caso em análise, a concessão de diárias de viagem, à época dos fatos, era regulada pelo Decreto nº 040/2001 (fls. 3.927/3.933 – volume 11) que assim dispunha:

Art. 4º - A solicitação da diária deverá ser feita por meio de formulário próprio, com no mínimo de 24 (vinte e quatro) horas antes do dia da saída.

[...]

Art. 17 - Em todos os casos de deslocamentos para viagem previsto neste Decreto, o Servidor é obrigado a apresentar relatório de viagem, com a juntada dos comprovantes de despesas, no prazo de três dias após o retorno do Servidor.

Parágrafo Primeiro: Não serão liberadas novas diárias ao servidor que deixar de apresentar o relatório de viagem anterior, acompanhado de comprovantes de despesas.

Parágrafo Segundo: Os Secretários Municipais, Procurador Municipal e Chefe de Gabinete, serão obrigados a apresentar somente o relatório de viagem.

Verifico dos documentos constantes dos autos que as etapas acima não foram cumpridas. Várias diárias foram concedidas sem que fossem apresentadas as solicitações e sem que fossem anexadas às notas de empenho, os relatórios das viagens e os comprovantes das despesas, em descumprimento ao disposto no art. 17, parágrafos primeiro e segundo. Exemplos constantes às fls. 2.114/2.144 (volume 6).

Ademais, dos empenhos acompanhados das solicitações de diárias não constam os relatórios de viagem e dos acompanhados pelos relatórios de viagens não constam as solicitações de diárias. Destaco que não foi apresentado nenhum comprovante das despesas realizadas pelos servidores, conforme determina o art. 17 do Decreto citado acima. (documentos às fls. 2.150/2.223 – volume 7).

Quanto aos gastos de viagem do Secretário Municipal da Educação, Sr. Sebastião Alves do Nascimento, ressalto que como estabelecido no parágrafo segundo do art. 17 ele teria apenas que preencher o relatório de viagens, não tendo a obrigatoriedade de apresentar os documentos de despesas.

Entretanto, nos termos do relatório técnico, as notas de empenho listadas à fl. 3.873 – volume 11, não se fizeram acompanhar dos relatórios de viagem ou não especificavam o período da viagem a serviço.

Novamente, constato a procedência do apontamento, uma vez que as notas de empenho listadas, em sua maioria, encontram-se apenas acompanhadas de um recibo assinado pelo Secretário.

Nesse cenário, diante da realização de despesas de viagens desacompanhadas da comprovação da destinação dada aos recursos, e ainda, considerando a desídia do ordenador em exigir a solicitação prévia das diárias, a comprovação das despesas dos servidores, bem como o relatório de viagem desses e dos Secretários, em afronta à legislação de regência e ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, que estabelece a necessidade da prestação de contas para quem utilize, arrecade, gere ou administre dinheiros, bens e valores públicos, manifesto-me pela responsabilização do Sr. Umberto Alves da Silva, Prefeito Municipal e ordenador de despesa à época, quanto a todas as diárias de viagens concedidas, no montante total de R\$24.719,25.

II-2 Pagamento de diárias de viagem ao Prefeito Municipal sem a apresentação dos respectivos comprovantes.

Quanto a este apontamento o relator, ao analisar a matéria, concluiu que

[...] entendo que é possível concluir que não ficou demonstrada, nos autos, a efetiva ocorrência de prejuízo ao erário, até porque o histórico das notas de empenho e os recibos firmados pelo favorecido, que a elas estão anexados, mencionam a finalidade e os locais das viagens, o que pode ser entendido como sucinto relatório dos gastos de viagens. Portanto, a falta de melhor detalhamento destes gastos configura, a meu ver, irregularidade passível de multa, e não de determinação de ressarcimento dos valores despendidos a esse título aos cofres públicos municipais. Contudo, conforme reconhecido em preliminar de mérito, devido ao longo transcurso de prazo ocorrido desde a ocorrência dos fatos, o poder punitivo deste Tribunal se encontra prescrito.

Com efeito, na espécie, haveria dano ao erário municipal se as viagens não tivessem sido realizadas ou se os gastos tivessem sido efetuados para atender interesse particular da autoridade municipal, o que não se tem comprovação nos autos.

Assim sendo, entendo que não há falar em prejuízo material ao erário e, conseqüentemente, em determinação de devolução dos valores despendidos a título de diária aos cofres municipais em favor do então Prefeito Municipal.

A unidade técnica apontou que as despesas com diárias de viagens do Prefeito estavam irregulares por não estarem acompanhadas do relatório exigido pelo art. 17, § 2º do Decreto nº 040/2001 e por não especificarem o período da viagem a serviço.

Registro que ao examinar as notas de empenho indicadas pelo Órgão Técnico constato a veracidade da informação, uma vez que, como já delineado no item anterior, ou elas estavam desacompanhadas de qualquer documento, fls. 2.225/2.228 (2001) e 2.333/2.335 (2002), volume 7, ou se encontravam acompanhadas apenas de recibo, fls. 1.679/1.680, 1.774/1.775 e 1.839/1.840 (volumes 5 e 6).

Além de ter descumprido o Decreto Municipal citado acima, a Súmula 82 desta Corte, vigente à época dos fatos, também enunciava que “As despesas de viagem do Chefe do Executivo Municipal são regulares se acompanhadas do relatório dos gastos feitos”, o que, frise-se não foi apresentado.

O gestor deveria ser o primeiro a dar exemplo com relação ao dever de prestar contas, que tem sede constitucional no art. 70, parágrafo único da Constituição da República:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Não é permitido àquele que gere a *res publica* dispor dela como bem entender. O povo, real detentor do Poder Estatal, confiou aos representantes por ele eleitos a gestão dos bens da coletividade. Por essa mesma razão, todo aquele que gerencia recursos públicos, independentemente de sua natureza, tem a obrigação de prestar contas, comprovando a boa e regular guarda e aplicação, conforme o caso.

Considerando a obrigação de prestar contas, os mecanismos de *accountability* visam, entre outros objetivos, reduzir a “opacidade” de poder. Consoante Andreas Schedler e Bert Hoffmann¹, o poder tende naturalmente a formar opacidade para qualquer um que deseje observá-lo, propiciando a formação de ilhas de autoritarismo. Por óbvio, o ambiente incapaz

¹ SCHEDLER, Andreas; HOFFMANN, Bert. The dramaturgy of authoritarian elite cohesion. **Annual Meeting Paper**, [s.l.], ago. 2012. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2108768>. Acesso em: 24 jun. 2015.

de dar informações claras sobre a forma como o poder é executado tende a torná-lo ainda mais opaco, facilitando o surgimento de disfunções típicas da relação opacidade-autoritarismo, quais sejam: ocultamento de dados, mascaramento de responsabilidades e distorção de informações.

Ressalte-se que o ônus de comprovar tempestivamente a boa e regular aplicação dos recursos públicos recai sobre quem os gere, ao qual compete demonstrar o liame entre os montantes recebidos e as despesas efetuadas.

Assim, considerando que tanto das notas de empenho, quanto dos recibos apresentados constam apenas informações genéricas como “diária de viagem a Belo Horizonte para tratar de assuntos de interesses do Município, conforme Decreto nº 040/01”, sem especificar o período da viagem e sem qualquer relatório demonstrando como os valores recebidos foram gastos, se com alimentação, hospedagem, gasolina, entendo pela irregularidade dos gastos e pela devolução aos cofres públicos dos valores despendidos, no montante total de R\$14.140,00, sendo R\$12.020,00 em 2001 e de R\$2.120,00 em 2002.

II-3 Custeio de moradia para o Secretário Municipal de Administração

O Relator quanto a este item entendeu materialmente prejudicado o exame dessas despesas por falta de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do feito, devido à falta de citação do Secretário e ao longo lapso temporal decorrido desde a prática dos atos impugnados.

O órgão técnico constatou que o Município custeou despesas relativas a hospedagem em favor do secretário Roberto Mauro Fernandes da Silva, no montante de R\$1.305,50. Sopesou que essas despesas não podem ser consideradas como diárias, tendo em vista a natureza e a forma de realização, não ficando caracterizado também tratar-se de despesas de custeio de moradia.

Pontuou que tais despesas contrariaram o disposto no art. 39, III, § 4º da Constituição Federal, uma vez que a remuneração dos secretários municipais deve ser paga por meio de subsídios fixado em parcela única, sendo vedado qualquer tipo de gratificação, prêmio ou outra espécie remuneratória.

Acerca dessa irregularidade tenho a tecer as seguintes observações:

Inicialmente, o Sr. Roberto Mauro Fernandes da Silva, segundo o instrumento de fls. 4.001/4.002 (volume 11), foi contratado pela Prefeitura Municipal para “a prestação de Serviços Técnicos Especializados, na implantação e normatização dos trabalhos do Departamento de Compras e também acompanhamento e elaboração dos Processos Licitatórios, para o exercício de 2001”.

O contrato, firmado no valor mensal de R\$1.800,00, foi assinado em 02/5/2001, com duração de 3 (três) meses a partir de sua assinatura.

À fl. 4.005 consta o ato de nomeação do Sr. Roberto Mauro Fernandes da Silva para o cargo em comissão de Secretário Municipal de Administração, datada de 12/9/2001, retroagindo seus efeitos a 1º de setembro de 2001.

Posto isso, passo a analisar as notas de empenho constantes dos autos às fls. 4.006/4.013.

As notas nºs 2235-2 (fl. 4.006) e 2670-5 (fl. 4.008) são de junho e de julho de 2001, portanto foram empenhadas para pagamento na vigência do contrato citado acima. Ressalto que o instrumento contratual não previa nenhuma cláusula de pagamento de diária, moradia ou refeições do contratado. Diante disso, voto pela devolução dos valores pagos indevidamente na importância de R\$745,50, devidamente corrigido.

Já as notas n^{os} 3596 (fl. 4.010) e 4293 (fl. 4.012) são de setembro e novembro de 2001, ou seja, quando o Sr. Roberto Mauro Fernandes da Silva já havia sido empossado no cargo em comissão de Secretário Municipal de Administração. Nesses termos, acorde com a diretoria competente, voto pelo ressarcimento dos valores pagos com as pernoites e refeições para o Secretário, no valor de R\$560,00, por contrariarem o disposto no art. 39, § 4º da Constituição Federal.

Considero que as devoluções citadas são de responsabilidade do ordenador, que autorizou os pagamentos realizados, em clara inobservância aos ditames contratuais e legais e em afronta ao princípio da legalidade.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho,

O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita.

Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do *Estado de Direito*, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita.

O princípio “implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas”. Na clássica e feliz comparação de HELY LOPES MEIRELLES, enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza.²

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, divirjo do relator e voto pela irregularidade dos atos, com devolução aos cofres públicos do valor total de R\$40.164,75, devidamente corrigido, de responsabilidade do Prefeito Municipal à época, Sr. Umberto Alves da Silva, sendo:

- . R\$24.719,25 pelas despesas com diárias de viagens de servidores e do Secretário Municipal de Educação desacompanhadas dos relatórios de viagem e dos comprovantes legais;
- . R\$14.140,00 pelas despesas com diárias de viagens do Prefeito Municipal sem os relatórios de viagem;
- . R\$1.305,50 pelo custeio de moradia para o Secretário Municipal de Administração.

É como voto.

Indago ao Relator se mantém o voto já proferido.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Mantenho o voto já proferido.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Acompanho Vossa Excelência em seu voto-vista.

² Carvalho Filho, José dos Santos; Manual de direito administrativo – 31. ed. rev. atual. e ampl.- São Paulo: Atlas, 2017; p. 20.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, JOSÉ ALVES VIANA:

APROVADO O VOTO-VISTA; VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em: **I**) reconhecer, preliminarmente, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, por aplicação dos artigos 110-A, 110-B, 110-C e do inciso II do art. 118-A da Lei Complementar n. 102, de 2008, considerando que, da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, transcorreram mais de oito anos, sem que tenha sido proferida decisão de mérito recorrível; **II**) julgar irregulares, no mérito, por maioria de votos, nos termos do voto divergente do Conselheiro José Alves Viana, os atos examinados e determinar a devolução aos cofres públicos do valor total de R\$40.164,75 (quarenta mil, cento e sessenta e quatro reais e setenta e cinco centavos), devidamente corrigido, pelo Sr. Umberto Alves da Silva, Prefeito Municipal à época, sendo: **a**) R\$24.719,25 (vinte e quatro mil, setecentos e dezenove reais e vinte e cinco centavos) pelas despesas com diárias de viagens de servidores e do Secretário Municipal de Educação desacompanhadas dos relatórios de viagem e dos comprovantes legais; **b**) R\$14.140,00 (quatorze mil, cento e quarenta reais) pelas despesas com diárias de viagens do Prefeito Municipal sem os relatórios de viagem; **c**) R\$1.305,50 (mil trezentos e cinco reais e cinquenta centavos) pelo custeio de moradia para o Secretário Municipal de Administração; **III**) determinar o arquivamento dos autos, cumpridos os procedimentos regimentais cabíveis. Vencido, no mérito, o Conselheiro Relator Gilberto Diniz.

Plenário Governador Milton Campos, 22 de fevereiro de 2018.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente em exercício e
prolador do voto vencedor

GILBERTO DINIZ
Relator

(assinado eletronicamente)

ahw/fg/mp

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 de
Deliberações e Jurisprudência