

PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 767040

Órgão: Prefeitura Municipal de Janaúba

Exercício: 2006

Responsáveis: Ivonei Abade Brito (Prefeito Municipal à época), Helvécio Campos de Albuquerque (Secretário Municipal de Saúde à época), Luzia Angélica de Fátima Aguiar (Secretária Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer à época) e Antônio Silveira Neto, Getúlio Martins da Silva, Robson Luiz Veloso e Ivana Márcia Ferreira de Oliveira (Secretários Municipais à época)

Procuradores: Sérgio Bassi Gomes – CRC/MG 20.704; Rodrigo Otávio Mazieiro Wanis –OAB/MG 97.482 e Fernanda Maia – OAB/MG 106.605

MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

EMENTA

PROCESSO ADMINISTRATIVO. PREFEITURA MUNICIPAL. INSPEÇÃO ORDINÁRIA. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DO PODER-DEVER SANCIONATÓRIO DESTE TRIBUNAL. RECONHECIMENTO. MÉRITO. CONFIGURAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. CONCESSÃO DE DIÁRIAS DESACOMPANHADAS DE RELATÓRIOS DE VIAGENS OU COMPROVANTES DE GASTOS. PERCEPÇÃO DE REMUNERAÇÃO A MAIOR POR AGENTES POLÍTICOS. IRREGULARIDADES. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO MUNICIPAL.

1. A concessão de diárias desacompanhadas da apresentação de relatórios de viagem ou comprovantes de despesas é ilícita, nos termos da Súmula 93 deste Tribunal.
2. O subsídio dos agentes políticos do Poder Executivo municipal deve ser fixado e regulamentado por lei de iniciativa do Poder Legislativo, observados os limites de despesa com pessoal dispostos na Constituição da República e na legislação infraconstitucional, dispensada a observância do princípio da anterioridade.

Primeira Câmara
8ª Sessão Ordinária – 03/04/2018

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo decorrente de inspeção ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Janaúba com o objetivo de fiscalizar os atos de gestão atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Diante dos indícios de irregularidades, o então relator, amparado no relatório técnico de fls. 03/26 e nos documentos de fls. 28/1.620, determinou, à fl. 1.625, a conversão dos autos em processo administrativo e a citação de Ivonei Abade Brito (Prefeito à época), Helvécio Campos de Albuquerque (Secretário Municipal de Saúde à época), Luzia Angélica de Fátima Aguiar (Secretária Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer à época), Antônio

Silveira Neto, Getúlio Martins da Silva, Robson Luiz Veloso e Ivana Márcia Ferreira de Oliveira (Secretários Municipais).

Devidamente citados, os responsáveis se manifestaram e colacionaram documentos às fls. 1.647/1.671.

O processo foi encaminhado ao órgão técnico, fls. 1.674/1.688, que reiterou parte dos apontamentos de irregularidades.

Na sequência, os autos foram encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, fls. 1.708/1.711, que se manifestou pela prescrição do poder-dever sancionatório e pela determinação de restituição dos valores relativos aos danos causados ao erário.

É o breve relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Prejudicial de mérito: prescrição do poder-dever sancionatório do Tribunal

O Órgão Ministerial opinou pelo reconhecimento, de ofício, da prescrição do poder-dever sancionatório desta Corte de Contas, pois teria havido o transcurso de mais de 05 (cinco) anos desde a causa interruptiva prevista no art. 110-C, I, da Lei Complementar n. 102/08, verificada em 17/09/07, sem que tenha sido prolatada decisão de mérito nos autos.

Acolho a prescrição suscitada pelo *Parquet*, porém por fundamento diverso, com base nos termos do art. 118-A, parágrafo único, da Lei Complementar n. 102/08, uma vez que o processo permaneceu em um setor por mais de cinco anos, no período compreendido entre 12/11/08 (guia n. 751201) e 03/02/14 (guia n. 1103260), conforme “Relatório das Tramitações do Processo”, obtido no SGAP.

Não obstante, em face dos indícios de ocorrência de dano ao erário, hipótese única de imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da Constituição da República, passo a apreciar as impropriedades que podem ensejar restituição de valores.

2. Mérito

2.1. Concessão de diárias de viagem sem apresentação dos respectivos relatórios ou comprovantes dos gastos

A equipe de inspeção verificou que não foram apresentados os relatórios de viagens e os respectivos comprovantes de despesa com adiantamento, no valor de R\$34.364,14, em desconformidade com o disposto nos arts. 6º, 7º e 8º da Lei Municipal n. 1.368/01.

A defesa não se manifestou sobre o referido apontamento, e a unidade técnica reiterou a irregularidade.

O *Parquet* manifestou-se pela condenação do Sr. Helvécio Campos de Albuquerque à devolução ao erário do valor de R\$3.621,00, referente a adiantamento. Opinou pela aplicação do princípio da insignificância em relação aos danos de pequena monta, formação de autos apartados e citação dos demais beneficiários.

Compulsando os autos, verifiquei que o Município de Janaúba conta com legislação específica acerca da matéria, na qual se fixaram as regras e os valores das diárias dos servidores municipais, inclusive as concedidas por regime de adiantamento, a saber, Lei n. 1.368/2001 (fls. 205/208) e Decreto n. 1.081/2003 (fl. 209).

Esta Corte de Contas já se posicionou a respeito da forma de indenização das despesas com viagem de servidor público e agente político, conforme exsurge do parecer emitido em resposta à Consulta n. 748370/2009, de relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andrada:

“O mandamento constitucional da realização da prestação de contas deve ser efetivado em cada situação jurídica de maneira distinta, adequada à realidade do agente público e do ente respectivo.

Os valores recebidos pelo servidor público em virtude da realização de viagem a serviço têm caráter indenizatório, sendo destinados a compensá-los por gastos realizados com hospedagem, alimentação e locomoção.

Tais valores devem obedecer às etapas previstas em lei para o processamento da despesa pública, entre as quais se destaca o prévio empenho em dotação orçamentária específica.

Ademais, seu pagamento deve se dar em decorrência do exercício da função pública em município distinto daquele em que o servidor trabalha, mediante necessidade do serviço.

A concessão de diárias necessita, portanto, de motivação para o deslocamento do agente público, demonstrando-se a existência de nexos entre suas atribuições regulamentares e as atividades realizadas na viagem.

Há três possibilidades de formalização de despesas de viagem:

1 – mediante diárias de viagem, cujo regime deva estar previsto em lei e regulamentado em ato normativo próprio do respectivo Poder, com a realização de empenho prévio ordinário;

2 – mediante regime de adiantamento, desde que tal hipótese esteja prevista expressamente em lei do ente, conforme exigência do art. 68 da Lei Federal 4.320/64, com a realização de empenho prévio por estimativa;

3 – mediante reembolso, quando não houver regulamentação de diárias de viagem e nem de regime de adiantamento, hipótese em que deve ser realizado empenho prévio por estimativa.

Na hipótese de existir a previsão normativa de diárias de viagem, a prestação de contas poderá ser feita de forma simplificada, através de relatório ou da apresentação de alguns comprovantes específicos relativos às atividades exercidas na viagem, conforme exigências estabelecidas na regulamentação específica.” (grifo nosso)

Considerando a previsão legal das diárias de viagem, conclui-se que o presente caso enquadra-se na segunda hipótese abordada no parecer emitido em resposta à Consulta, qual seja, concessão de diárias em regime de adiantamento.

Destaco, sobre o tema, entendimento firmado na Consulta n. 862579, de relatoria do conselheiro Cláudio Terrão, apreciada por este Tribunal na sessão de 09/5/12:

Na realidade, o comprovante fiscal é um dos documentos hábeis para que a Administração proceda à liquidação da despesa. Nesse sentido, a Súmula n. 93 deste Tribunal de Contas esclareceu a questão ao dispor: “As despesas públicas, ainda que precedidas de Notas de Empenho, mas que não se fizerem acompanhar de Notas Fiscais ou documentos equivalentes de quitação são irregulares e de responsabilidade do gestor.”

Assim, embora haja referência expressa à nota fiscal, o verbete sumular é claro ao prever a possibilidade de sua substituição por “documentos equivalentes de quitação”, evidenciando que a comprovação da regularidade da despesa pública pode ocorrer ainda quando a outra parte não esteja obrigada a emitir notas fiscais, desde que sejam apresentados documentos equivalentes.

De fato, as notas de empenho acostadas às fls. 230/464, no valor de R\$34.364,14, relativas a adiantamentos de despesas com viagens, não se encontram instruídas com comprovação legal

de qualquer espécie dos gastos efetuados, cabendo observar que as “autorizações de numerário” sequer demonstram o efetivo deslocamento dos beneficiários.

A concessão de diárias desacompanhada de comprovação das viagens a serviço ou por interesse da Administração equivale à realização de despesas sem comprovante, ilícita nos termos do Enunciado n. 93 da Súmula deste Tribunal.

Ademais, na própria legislação local, prevê-se que a concessão de diárias está condicionada à comprovação do deslocamento, a teor da Lei Municipal n. 1.368/01:

“Art. 8º. Em todos os casos de deslocamento para viagem previstos nesta resolução, o servidor é obrigado a apresentar relatório de viagem, conforme modelo próprio, no prazo de 03 (três) dias úteis subseqüentes ao retorno à Sede, restituindo os valores relativos às diárias recebidas em excesso.” (fl. 207)

No caso em tela, ao conceder as diárias – ou deixar de cobrar a sua restituição – sem exigir os relatórios de viagem, o ordenador tornou-se individualmente responsável pelas despesas realizadas ao arrepio da lei local e da Súmula do Tribunal.

À luz do exposto, determino a restituição ao erário de Janaúba do valor de R\$34.364,14, a ser devidamente atualizado, pelo Sr. Ivonei Abade Brito, então Prefeito Municipal e ordenador das despesas documentadas às fls. 230/464.

2.2. Remuneração a maior recebida pelos agentes públicos

Inicialmente, a equipe de inspeção constatou recebimentos em desconformidade com a legislação pertinente, pelos agentes políticos, nos exercícios de 2005 e 2006.

No caso específico da Sra. Luzia Angélica de Fátima Aguiar, assinalou a equipe de inspeção que houve também acréscimo de vantagens pessoais de cargo efetivo, tais como anuênios e abonos, sem previsão na Legislação pertinente.

Em defesa, os responsáveis alegaram que, apesar de a lei que fixou os subsídios ter sido aprovada após a realização das eleições, a sua iniciativa se deu anteriormente, tendo, possivelmente, o atraso na tramitação do projeto de lei prejudicado a sua aprovação. Não obstante, aduz que a gratificação natalina e o pagamento de férias acrescidas de um terço é direito de todos os servidores, independentemente de previsão em lei, conforme determina a Constituição da República.

O órgão técnico, após análise da defesa, refez o estudo inicial, de forma a considerar a Lei Municipal n. 1.617/04, o gozo de férias acrescidas de 1/3 e a gratificação natalina, restando ainda pagamentos a maior.

O órgão ministerial ratificou o entendimento da área técnica.

Sobre o fato de a Lei Municipal n. 1.617/04 ter sido aprovada após a realização das eleições, esta Corte de Contas já se manifestou em caso similar, em decisão referente ao Assunto Administrativo n. 850200:

Pelo exposto, considerando que o presente Projeto de Revisão de Enunciado de Súmula decorreu de uniformização de entendimento exarado no Assunto Administrativo n. 850200, da Relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, e considerando que a conclusão da proposta trazida guarda plena fidedignidade com o deliberado por esta Corte na sessão plenária do dia 16/11/2011 e considerando, finalmente, que foram cumpridos satisfatoriamente os requisitos legais e regimentais que dispõem sobre Projetos de Enunciados de Súmula deste Tribunal, submeto à apreciação do Pleno o cancelamento dos enunciados de Súmula n. 72 e 91 e a aprovação dos seguintes enunciados de Súmula:

- O subsídio dos vereadores deve ser fixado e regulamentado por resolução, sendo admitida a utilização de lei quando, expressamente, a Lei Orgânica do Município assim estabelecer, devendo, em qualquer caso, ser observados o princípio da anterioridade e os limites de despesa com pessoal dispostos na Constituição da República e na legislação infraconstitucional.

- O subsídio dos agentes políticos do Poder Executivo municipal (prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais) deve ser fixado e regulamentado por lei de iniciativa do Poder Legislativo, observados os limites de despesa com pessoal dispostos na Constituição da República e na legislação infraconstitucional, dispensada a observância do princípio da anterioridade.

- É legítimo o pagamento do 13º salário aos agentes políticos municipais, com base no valor do subsídio integral. (Relator Conselheiro Cláudio Terrão. Destaqueei)

Já o recebimento de férias e do 13º salário por agentes políticos tem sido objeto de exaustivos estudos por parte da doutrina e da jurisprudência.

A despeito de manifestações contrárias, a posição dominante é a do reconhecimento do direito por força de mandamento constitucional. No Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a matéria foi alvo de deliberação, motivada por decisões distintas, no Assunto Administrativo n. 850200, no qual o Pleno concluiu:

Considerando que o décimo terceiro salário de todos os agentes políticos, [públicos em geral,] indistintamente, decorre da própria Constituição da República e, diante da autoaplicabilidade do inciso VIII do art. 7º da CR/88, não é necessária a existência de norma para que seus titulares façam jus ao seu recebimento.

Assim, a despeito de meu convencimento pessoal a respeito do tema, deixo de considerar ilícita a percepção de gratificação natalina pelos agentes políticos em face do precedente plenário.

Conclui-se que, considerados os valores dos subsídios dos agentes políticos previstos na Lei Municipal n. 1.617/04 e computado o pagamento de férias acrescidas do terço constitucional e de gratificação natalina, houve percepção de subsídio em valor superior ao fixado na legislação pertinente, conforme tabela elaborada pela unidade técnica à fl. 1.685.

Isso posto, deverão os beneficiários restituir ao erário municipal os respectivos valores recebidos a maior, a serem devidamente atualizados: R\$1.504,50 pelo Prefeito Ivonei Abade Brito, R\$368,33 pelo Secretário Antônio Silveira Neto, R\$368,33 pelo Secretário Getúlio Martins da Silva, R\$368,33 pelo Secretário Helvécio Campos de Albuquerque, R\$368,33 pela Secretária Ivana Márcia Ferreira de Oliveira, R\$368,33 pelo Secretário Robson Luiz Veloso e R\$3.679,30 pela Secretária Luzia Angélica de Fátima Aguiar.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, em prejudicial de mérito, reconheço a prescrição do poder-dever sancionatório desta Corte de Contas quanto aos fatos tratados nos autos, nos termos do art. 118-A, parágrafo único, da Lei Complementar n. 102/08.

No mérito, manifesto-me por determinar a restituição ao erário de Janaúba do valor de R\$34.364,14 (trinta e quatro mil trezentos e sessenta e quatro reais e catorze centavos), a ser devidamente atualizado, pelo Sr. Ivonei Abade Brito, então Prefeito Municipal e ordenador das despesas documentadas às fls. 230/464, relativas à concessão de diárias de viagem desacompanhada de relatórios, recibos ou comprovantes de qualquer espécie, ao arripio da legislação local e do disposto no Enunciado n. 93 da Súmula deste Tribunal.

Em face da percepção de remuneração a maior pelos agentes políticos, manifesto-me também por determinar a restituição ao erário municipal dos respectivos valores, a serem devidamente atualizados, sendo: R\$1.504,50 (mil quinhentos e quatro reais e cinquenta centavos) pelo então Prefeito Ivonei Abade Brito, R\$368,33 (trezentos e sessenta e oito reais e trinta e três centavos), individualmente, pelos então Secretários Antônio Silveira Neto, Getúlio Martins da Silva, Helvécio Campos de Albuquerque, Ivana Márcia Ferreira de Oliveira, Robson Luiz Veloso e R\$3.679,30 (três mil seiscentos e setenta e nove reais e trinta centavos) pela então Secretária Luzia Angélica de Fátima Aguiar.

Transitado em julgado o *decisum* e findos os procedimentos pertinentes, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, regimental.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: **I)** reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição do poder-dever sancionatório desta Corte de Contas quanto aos fatos tratados nos autos, nos termos do art. 118-A, parágrafo único, da Lei Complementar n. 102/08; **II)** determinar, no mérito, a restituição ao erário de Janaúba do valor de R\$34.364,14 (trinta e quatro mil trezentos e sessenta e quatro reais e catorze centavos), a ser devidamente atualizado, pelo Sr. Ivonei Abade Brito, então Prefeito Municipal e ordenador das despesas documentadas às fls. 230/464, relativas à concessão de diárias de viagem desacompanhadas de relatórios, recibos ou comprovantes de qualquer espécie, ao arrepio da legislação local e do disposto no Enunciado n. 93 da Súmula deste Tribunal; **III)** determinar, em face da percepção de remuneração a maior recebida pelos agentes políticos, a restituição ao erário municipal dos respectivos valores, a serem devidamente atualizados, sendo: R\$1.504,50 (mil quinhentos e quatro reais e cinquenta centavos) pelo então Prefeito Ivonei Abade Brito; R\$368,33 (trezentos e sessenta e oito reais e trinta e três centavos), individualmente, pelos então Secretários: Antônio Silveira Neto, Getúlio Martins da Silva, Helvécio Campos de Albuquerque, Ivana Márcia Ferreira de Oliveira, Robson Luiz Veloso, e R\$3.679,30 (três mil seiscentos e setenta e nove reais e trinta centavos) pela então Secretária Luzia Angélica de Fátima Aguiar; **IV)** determinar, transitado em julgado a decisão e findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Presidente Mauri Torres. Declarada a suspeição da Conselheira Adriene Andrade.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 3 de abril de 2018.

MAURI TORRES
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(assinado eletronicamente)

jc/ms/rp/SR

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, Publicação
das Deliberações e Jurisprudência