

INSPEÇÃO ORDINÁRIA N. 741178

Procedência: Câmara Municipal de Poços de Caldas
Responsável: Marcus Eliseu Togni
Procurador: João Luiz Azevedo, OAB/MG nº 1.229-A
MPTC: Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

EMENTA

INSPEÇÃO ORDINÁRIA. CÂMARA MUNICIPAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. DIÁRIAS DE VIAGEM. AUSÊNCIA DE DANO.

1. Transcorrido o prazo de 8 (oito) anos desde a primeira causa interruptiva e não havendo decisão de mérito recorrível proferida no processo, impõe-se o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do inciso II do art. 118-A da Lei Orgânica deste Tribunal.
2. Demonstrada a finalidade pública das despesas realizadas para custeio de diárias de viagens, que ocorreram em consonância com o posicionamento deste Tribunal de Contas, ou seja, havia autorização prévia disciplinando os mencionados gastos, os quais foram comprovados mediante relatórios de viagens e demais documentos.

Segunda Câmara
23ª Sessão Ordinária – 08/08/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de inspeção ordinária realizada na Câmara Municipal de Poços de Caldas, objetivando fiscalizar os atos de gestão relativos à execução orçamentária, financeira e patrimonial, no exercício de 2006, tendo a equipe inspetora apurado a ocorrência das irregularidades constantes do relatório de fls. 03/11.

Autuado o processo em 09/10/07 (fl. 270), o então Relator determinou a citação do ex-presidente da Câmara, Senhor Marcus Eliseu Togni, para se manifestar a respeito das falhas apontadas (fl. 273), tendo o responsável apresentado as razões e os documentos de fls. 278/383.

A Unidade Técnica, mediante a análise de fls. 387/394, entendeu pela permanência das seguintes irregularidades:

- a) ausência de independência estrutural e funcional do sistema de controle interno;
- b) ausência de manual de normas e procedimentos do sistema de controle interno;

- c) relatórios mensais do sistema de controle em desobediência à Instrução Normativa nº 08/2003;
- d) relatório do sistema de controle interno incompatível com a real situação da Entidade;
- e) pagamento de diárias de viagem não afetas à competência da entidade, no valor de R\$6.903,35 (seis mil novecentos e três reais e trinta e cinco centavos);
- f) contabilização indevida da devolução de adiantamentos de diária de viagem como receita, no valor R\$2.527,79 (dois mil quinhentos e vinte e sete reais e setenta e nove centavos);
- g) não contabilização da terceirização de mão-de-obra, para substituição de empregado público, como despesas de pessoal, no valor de R\$3.340,00 (três mil e trezentos e quarenta reais).

O Ministério Público de Contas opinou pela procedência dos apontamentos técnicos (fls. 398/398v).

O processo foi redistribuído a minha relatoria em 18/02/19, nos termos do art. 115 do Regimento Interno.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Prejudicial de Mérito

Nos termos dos arts. 85, II, e 86 da Lei Complementar nº 102/08 – Lei Orgânica do Tribunal, as condutas apuradas nos presentes autos configuram infrações à norma legal que ensejariam, além da determinação de ressarcimento do dano ao erário, a aplicação de multa ao responsável. No entanto, devido ao decurso de tempo desde a época dos fatos, faz-se necessário analisar a pretensão punitiva do Tribunal à luz do instituto da prescrição.

O inciso II do art. 118-A da Lei Orgânica do Tribunal fixou o prazo prescricional de 8 (oito) anos, contado da ocorrência da primeira causa interruptiva até a primeira decisão de mérito recorrível. A referida norma é aplicável aos processos, que, como este, foram autuados até 15/12/11, *in verbis*:

Art. 118-A. Para processos que tenham sido autuados até 15 de dezembro de 2011, adotar-se-ão os prazos prescicionais de:

(...)

II – oito anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível proferida no processo; (...)

A seu turno, o art. 110-C da mesma lei estabelece as causas interruptivas da prescrição, quais sejam:

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

I – despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

II – autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas;

III – autuação de feito no Tribunal de Contas em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo;

IV – instauração de tomada de contas pelo Tribunal de Contas;

V – despacho que receber denúncia ou representação;

VI – citação válida;

Da análise dos autos, verifica-se que a primeira causa interruptiva da prescrição ocorreu em 17/08/07, data da Portaria nº 154/07, que designou a equipe técnica para realização inspeção na Câmara Municipal de Poços de Caldas (fl. 02), nos termos do inciso I do art. 110-C da Lei Orgânica do Tribunal.

Destarte, não restam dúvidas de que o presente caso se amolda à hipótese de prescrição descrita no art. 118-A, II, da Lei Orgânica do Tribunal, uma vez que transcorrido prazo superior a 8 (oito) anos desde a primeira causa interruptiva, designação da equipe técnica para realização da inspeção.

A ocorrência da prescrição não inviabiliza, entretanto, a análise acerca da existência de eventual O reconhecimento da prescrição não inviabilizaria, entretanto, a análise acerca da existência de eventual prejuízo aos cofres públicos, uma vez que, nos termos do § 5º do art. 37 da Constituição da República e da recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹, as ações que visam ao ressarcimento do erário são imprescritíveis, observadas algumas condições.

Das falhas apuradas nestes autos, aquela relativa ao pagamento de diárias de viagem sem finalidade pública pode ensejar dano ao erário municipal, razão pela qual será analisada nesse momento.

A Unidade Técnica apontou que a Resolução nº 655/2001 permitia o pagamento de despesas com diárias de viagem autorizadas pelo presidente da Câmara Municipal de Poços de Caldas. No exercício financeiro de 2006, verificou-se o pagamento de R\$15.517,17 (quinze mil e quinhentos dezessete reais e dezessete centavos) em diárias de viagens, sendo que deste valor a quantia de R\$6.903,35 (seis mil novecentos e três reais e trinta e cinco centavos) foi considerada pela Unidade Técnica como despesas sem finalidade pública e em contrariedade ao disposto no art. 4º da Lei nº 4.320/64 e à Súmula nº 20 deste Tribunal, concluindo-se que tais despesas não eram institucionalmente afetas à competência da Câmara Legislativa (fls. 07/08 e 11).

De acordo com os autos, os beneficiários e os valores pagos irregularmente são os seguintes:

Vereadores beneficiados	Valores pagos
Marcus Eliseu Togni	R\$ 300,00

¹ RE nº 669.069. Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-082 DIVULG 27-04-2016 PUBLIC 28-04-2016; RE 852475/SP, rel. Min. Alexandre de Moraes, red. p/ o ac. Min. Edson Fachin, julgamento em 8.8.2018, acórdão ainda não publicado.

Marcus Eliseu Togni	R\$ 600,00
Marcus Eliseu Togni	R\$ 600,00
Marcus Eliseu Togni	R\$450,00
Rogério Macedo Carrilo	R\$1.050,00
Marcos Antônio Matavalli	R\$1.350,00
Marcos Antônio Matavalli	R\$450,00
Marcus Eliseu Togni	R\$559,06
Marcus Eliseu Togni	R\$523,60
Marcus Eliseu Togni	R\$395,55
Marcus Eliseu Togni	R\$625,14
Total pago	R\$6.903,35

A defesa alegou que as viagens tidas como irregularidades referiam-se àquelas realizadas pelo então presidente da Câmara, Senhor Marcus Eliseu Togni, a fim de tratar dos assuntos envolvendo a adoção da cidade de Poços de Caldas como enredo da escola de samba Beija-Flor de Nipópolis, bem como à participação dos Senhores Rogério Macedo Carrilo e Marcos Antônio Matavalli no Encontro Nacional de Fé e Política (fls. 278/280).

Nesse sentido, argumentou que a adoção da cidade de Poços de Caldas, como enredo pela escola de samba Beija-Flor de Nipópolis se deu a partir de convênio (fls. 378/383) e que o Senhor Marcus Eliseu Togni foi escolhido pelo prefeito como mediador entre o município e a escola de samba, tendo em vista sua experiência em eventos carnavalescos, conforme declaração do então prefeito, Senhor Sebastião Navarro Vieira Filho (fl. 368).

Já em relação à participação dos vereadores, Senhores Rogério Macedo Carrilo e Marcos Antônio Matavalli, no Encontro Nacional de Fé e Política, a defesa sustentou que os temas tratados eram de interesse público, tais como: Água e Ecologia, Educação Popular e Promoção da Igualdade Racial.

Alegou-se, ainda, que o exame das notas de empenho permite concluir que não houve desobediência ao art. 4º da Lei nº 4.320/64 ou à Súmula nº 20 desta Corte.

Em sede de reexame, o Órgão Técnico entendeu sanada a irregularidade referente às diárias pagas aos vereadores que participaram do Encontro Nacional de Fé e Política. Todavia, em relação às viagens do então presidente da Câmara, Senhor Marcus Eliseu Togni, pugnou pela permanência do apontamento inicial, tendo em vista que a realização do convênio para adoção da cidade de Poços de Caldas como enredo da escola de samba Beija-Flor era competência afeta ao Executivo Municipal, não podendo o chefe do Legislativo receber diárias para exercício de competência não institucionalmente afeta à sua atuação (fls. 387/394).

Inicialmente, é importante destacar que, nos termos do parecer exarado pelo Tribunal Pleno na Consulta nº 748370², há três possibilidades de formalização de despesas de viagem, quais sejam, diárias de viagem, adiantamento e reembolso.

² Consulta nº 748370. Relator: Conselheiro Antônio Carlos Andrada. Tribunal Pleno. Sessão de 20/05/09.

Conforme consignado na referida Consulta, as despesas de viagem formalizadas mediante diárias pressupõem que o regime de concessão esteja previsto em lei e seja regulamentado em ato normativo próprio do Poder, com a realização de empenho prévio ordinário, *in verbis*:

Há três possibilidades de formalização de despesas de viagem:

- A- mediante diárias de viagem, cujo regime deve estar previsto em lei e regulamentado em ato normativo próprio do respectivo Poder, com a realização de empenho prévio ordinário;
- B- 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;
- C- 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.

Cumpra esclarecer que, a regularidade do custeio de despesas com diária de viagens pressupõe a comprovação do emprego do recurso para o fim proposto, independentemente da forma utilizada, podendo ser feita de forma simplificada, através de comprovantes relativos às atividades exercidas na viagem, conforme a exigência na regulamentação respectiva.

No que tange ao adiantamento e ao reembolso, as despesas de viagens a serviço do órgão ou entidade pública somente serão consideradas regulares se houver a apresentação de todos os documentos legais comprobatórios dos gastos e se estes estiverem de acordo com os princípios constitucionais da moralidade, da economicidade e da razoabilidade.

Segundo assentado na Consulta nº 656186³, o Enunciado da Súmula nº 79⁴, editado em 08/06/90 e ainda vigente, com pequenas alterações de redação, deve ser assim interpretado:

Por outro lado, não existindo previsão do pagamento de diárias em lei e a fixação de seu correspondente valor em ato normativo próprio, as despesas de viagens feitas a serviço de órgão ou entidade pública, poderão ser ressarcidas mediante a apresentação dos documentos legais comprobatórios dos gastos feitos, conforme entendimento desta eg. Corte consubstanciado na Súmula TC n. 79 (...).

A exigência de comprovantes mencionada no referido verbete só se aplica às situações em que não há a previsão normativa de diárias de viagem, casos em que se mostra necessária uma prestação de contas rigorosa e pormenorizada dos gastos realizados.

Dessa forma, nos termos da Consulta nº 748370, havendo ato normativo regulamentando a questão, os agentes políticos serão indenizados em viagens de representação por meio de tais diárias. Caso contrário, aplicar-se-á a exigência contida no Enunciado de Súmula nº 79, que

³ Consulta apreciada na sessão plenária de 20/11/02. Relator: Conselheiro Eduardo Carone Costa.

⁴ SÚMULA 79 (REVISADA NO “MG” DE 26/11/08 - PÁG. 72 - MANTIDA NO D.O.C DE 05/05/11 – PÁG. 08) É irregular a despesa de viagem realizada por servidor municipal que não se fizer acompanhar dos respectivos comprovantes.

impõe a apresentação de todos os comprovantes dos gastos realizados, em conformidade com os princípios constitucionais da razoabilidade, moralidade e economicidade.

De acordo com os autos, foi editada a Resolução nº 655/01, autorizando o pagamento de diárias de viagens aos edis, de caráter ressarcitório, no valor de R\$300,00 (trezentos reais), quando autorizado pelo presidente da Câmara (fl. 71).

Constam dos autos cópias da resolução autorizativa, das notas de empenho, dos recibos de depósito dos beneficiários, dos relatórios de viagem informando o destino e a finalidade das viagens, entre outros documentos (fls. 75/120).

Nota-se que as referidas despesas estão em consonância com o posicionamento deste Tribunal de Contas, uma vez que havia autorização prévia disciplinando os mencionados gastos, os quais foram comprovados mediante os respectivos relatórios de viagens e demais documentos (fls. 75/120).

Assim, acolho as razões técnicas acerca das viagens dos Senhores Rogério Macedo Carrilo e Marcos Antônio Matavelli, por entender que os temas tratados no Encontro Nacional de Fé e Política eram relevantes e atinentes ao exercício do múnus público atribuído aos vereadores, a exemplo, Ética e Direitos Humanos, Participação Popular e Controle Social e Políticas Públicas para a Juventude.

No que diz respeito às viagens do então presidente da Câmara, Senhor Marcus Eliseu Togni, não obstante o apontamento técnico de que tais viagens não eram afetas à competência do Legislativo, entendo que o tema fora regido por convênio firmado pelo município, cujo objeto era a divulgação da cidade, de notório potencial turístico, e as viagens realizadas pelo responsável ocorrem em consonância com o pedido do chefe do Executivo (fl. 368), estando, portanto, devidamente comprovado o interesse público.

Em outras palavras, embora o fomento do turismo local não constitua atividade típica do Poder Legislativo, a quem compete, precipuamente, legislar e fiscalizar, no presente caso, entendo não ser razoável determinar o ressarcimento de valores ao erário municipal, tendo em vista que município se beneficiou das tratativas realizadas pelo agente político e não há indicação de que o custeio dessas despesas tenha acarretado qualquer desequilíbrio nas contas da Câmara Municipal. Ao contrário, na análise da Prestação de Contas⁵ do chefe do Poder Executivo, daquele exercício, apurou-se que o repasse ao Legislativo correspondeu a 3,51% do somatório da receita tributária e das transferências constitucionais, cumprindo com sobra o limite de 7% fixado no art. 29-A, I, da CF/88.

Destarte, entendo que não há, nos autos, a comprovação de ocorrência de dano ao erário.

III – CONCLUSÃO

Em razão do exposto, em prejudicial de mérito, reconheço a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal em relação às irregularidades apontadas no relatório de

⁵ Prestação de Contas nº 729.648, da minha relatoria, apreciada na sessão da Primeira Câmara de 17/07/12.

inspeção, nos termos do art. 118-A, II, c/c o art. 110-C da Lei Orgânica, e voto pela extinção do processo, com resolução de mérito, nos termos do art. 110-J da referida Lei.

Intimem-se o responsável acerca do teor desta decisão, inclusive pela via postal com aviso de recebimento.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

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)** reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, nos termos do art. 118-A, II, c/c o art. 110-C da Lei Orgânica, e declarar a extinção do processo, com resolução de mérito, nos termos do art. 110-J da referida Lei; **II)** determinar a intimação do responsável acerca do teor desta decisão, inclusive pela via postal com aviso de recebimento; **IV)** determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 08 de agosto de 2019.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)

jc/jb

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