Processo:	**1007562**
Natureza:	**DENÚNCIA**
Denunciante:	Emiliana Soares Ponzo de Castro Félix
Denunciada:	Prefeitura Municipal de Conceição do Rio Verde
Partes:	Pedro Paulo, Prefeito Municipal em 2017 e reeleito em 2020; Ricardo Alves Carneiro e Delisiane Aparecida Landim Junqueira
Procuradores:	Bernardo Ribeiro Câmara, OAB/MG 76.740; Emiliana Soares Ponzo de Castro Félix, OAB/MG 73.811; Fernanda Rabelo Lessa Coelho, OAB/MG 165.685; Flávio Freire de Oliveira, OAB/MG 104.842; João Almeida Cunha Ribeiro de Oliveira, OAB/MG 94.771; Pedro Henrique de Oliveira Mansur, OAB/MG 175.897; Virgínia Andrade Moreira, OAB/MG 157.962
MPTC:	Cristina Andrade Melo
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

PRIMEIRA CÂMARA – 15/2/2022

DENÚNCIA. DESPESAS DE VIAGEM PAGAS A TÍTULO DE ADIANTAMENTO. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXIGÊNCIA CONTIDA EM LEI MUNICIPAL. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA. RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO. APLICAÇÃO DE MULTA.

A ausência de prestação de contas de valores recebidos a título de adiantamento viola lei municipal específica e enseja ofensa ao art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, havendo o dever de restituição ao erário do dano causado e a consequente aplicação de multa, nos termos do art. 86 da Lei Complementar n. 102/2008.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) julgar parcialmente procedente a denúncia;

II) determinar a restituição, pelo Sr. Pedro Paulo, do valor histórico de R$ 30.200,00 (trinta mil e duzentos reais), a ser devidamente atualizado, à Prefeitura Municipal de Conceição do Rio Verde, em decorrência da não prestação de contas e irregularidade na realização de despesas a título de adiantamento;

III) aplicar, com fundamento no disposto no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n.102/2008, multa pessoal e individual ao Sr. Pedro Paulo, Prefeito de Conceição do Rio Verde à época, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), em decorrência do descumprimento do disposto na Lei Municipal n. 1.718/2015 e no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal;

IV) determinar a intimação, na forma regimental e, transitada em julgado a presente decisão, o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Débito e Multa, para fins de cumprimento do disposto no art. 364 e §§ da Resolução n. 12/2008;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670135

V) determinar, findos os procedimentos, o arquivamento do processo na forma do art. 176, inc. I, regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 15 de fevereiro de 2022.

GILBERTO DINIZ
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

(assinado digitalmente)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670135

PRIMEIRA CÂMARA – 15/2/2022

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia apresentada pela Sra. Emiliana Soares Ponzo de Castro Félix, informando supostas irregularidades praticadas pelo Sr. Pedro Paulo, na gestão do Município de Conceição do Rio Verde quanto aos seguintes fatos: 1) calçamento de ruas com finalidade eleitoral; 2) antecipação da receita do imposto predial e territorial urbano; 3) gastos com combustível no valor R$25.256,14; 4) gasto excessivo com a realização de carnaval; 5) irregularidade nos pagamentos de restos a pagar; 6) celebração de contrato pelo período de doze meses; 7) despesas com diárias; 8) realização de promoção pessoal; 9) irregularidades no programa de inclusão e qualificação profissional; 10) pagamento indevido de diárias; 11) contratação indevida de pessoal (fls. 01/59 – peça n. 10 do SGAP).

Recebida a denúncia (fl. 62 – peça n. 10 do SGAP), em 06 de março de 2017, foi determinada a intimação do Sr. Pedro Paulo, para que se manifestasse acerca dos itens denunciados; do presidente Câmara Municipal para que prestasse informações acerca da tramitação do Projeto de Lei n. 01/2017, bem como da controladora interna para que esclarecesse o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a legalidade das despesas realizadas na gestão interina e os resultados do primeiro bimestre de 2017 (peça n. 1 do SGAP).

Regularmente intimados, o presidente da Câmara de Vereadores, Sr. Ricardo Alves Carneiro, manifestou-se às fls. 88/100, a controladora interna, Sra. Delisiene Aparecida Landim Junqueira, às fls. 105/163, e o prefeito Sr. Pedro Paulo, às fls. 164/322 (peça n. 11 do SGAP).

Em manifestação preliminar, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios concluiu pela necessidade de instrução dos autos (peça n. 3 do SGAP).

O Ministério Público de Contas ratificou o exame técnico (peça n. 4 do SGAP).

Foi determinada a intimação do Sr. Pedro Paulo para que encaminhasse as prestações de contas com os devidos comprovantes legais dos gastos realizados com as despesas de viagens, nos termos estabelecidos na Lei Municipal nº 1.718/2015, referentes ao período de janeiro de 2017 a março de 2019 (peça n. 5 do SGAP).

Regularmente intimado, o Sr. Pedro Paulo encaminhou documentação de fls. 360/719 (peças n. 11 a 13 do SGAP).

A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios concluiu no exame inicial pela irregularidade das prestações de contas das despesas de viagem do prefeito Pedro Paulo pagas mediante o regime de adiantamento nos exercícios de 2017 e 2018 (peça n. 7 do SGAP).

O Ministério Público de Contas apresentou manifestação preliminar sem aditamentos (peça n. 8 do SGAP).

Regularmente citado, o Sr. Pedro Paulo apresentou defesa (peças n. 16 - 17 do SGAP).

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios concluiu, no reexame, pela regularidade das despesas de viagem do prefeito Pedro Paulo pagas mediante o regime de adiantamento em 2017 e 2018 (peça n. 24 do SGAP).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em sua manifestação (peça n. 27 do SGAP), constatou que houve irregularidade nas despesas do denunciado, tendo em vista que não houve a comprovação dos gastos realizados.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670135

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

No que concerne às irregularidades atinentes (a) ao calçamento de ruas com finalidade eleitoral; (b) à antecipação da receita do imposto predial e territorial urbano; (c) aos gastos com combustível no valor R$25.256,14; (d) ao gasto excessivo com a realização de carnaval; (e) aos pagamentos de restos a pagar; (f) à celebração de contrato pelo período de doze meses; (g) à realização de promoção pessoal; (h) ao programa de inclusão e qualificação profissional e (i) à contratação indevida de pessoal, o exame inicial (peça n. 3 do SGAP) elaborado 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, concluiu pela improcedência dos itens denunciados.

O *Parquet* de Contas, em parecer preliminar (peça n. 8 do SGAP) ratificou a conclusão da Unidade Técnica.

Adotando os fundamentos expendidos nas aludidas manifestações, ficam afastadas, portanto, as citadas irregularidades.

II.1 Das despesas de viagens

Inicialmente, cabe destacar que a denunciante afirma que o denunciado teria recebido, de forma indevida, recursos decorrentes de diárias de viagens. Contudo, em análise à documentação constante dos autos, constata-se que tais despesas foram auferidas através de regime de adiantamento, que possui regramento específico e particularidades expressamente previstas em lei.

Quanto aos recursos recebidos a despesas de viagem, o responsável argumenta que estavam em conformidade com a legislação municipal e aduz que:

> Os valores recebidos pelo denunciado em virtude da realização de viagem a serviço têm caráter indenizatório, para compensá-lo por gastos realizados com hospedagem, alimentação e locomoção. Dessa forma, as diárias de viagem foram recebidas a título de indenização, o que levou à dispensa da prestação de contas, conforme autorizado pela Lei Municipal n. 1.718/2015.

A 3ª CFM concluiu, no reexame (peça n. 24 SGAP), pela improcedência da denúncia, uma vez que o pagamento de diárias ao prefeito Pedro Paulo observou a Lei 1.718/2015. Em síntese:

> Com essas premissas, existe uma e somente uma condição, onde o setor de contabilidade, ressarcirá ao Prefeito Municipal, isto é, quando os valores recebidos pelo Prefeito Municipal forem inferiores aos gastos.
>
> Se os valores recebidos pelo Prefeito Municipal forem iguais aos gastos, não existirá quantia a lhe reembolsar; doutra sorte, se os valores recebidos pelo Prefeito Municipal forem superiores aos gastos, ele fará o reembolso à Prefeitura Municipal.
>
> Dessa forma, a Prefeitura, no art. 2º, se torna a responsável pelo ressarcimento ao Prefeito, quando o valor lhe destinado se mostrar insuficiente para os gastos, mas atribui ao agente político o dever de apresentar comprovantes, para fazer jus ao reembolso.
>
> Por sua vez, o art. 3º especifica os tipos de comprovantes válidos: cupom fiscal, nota fiscal, recibo de prestador de serviços.
>
> Infere-se pela lógica, conjugando-se os art. 1º, 2º e 3º da Lei Municipal n. º 1.178/2015, a exigibilidade do Prefeito apresentar comprovantes – cupom fiscal, nota fiscal, recibo de prestador de serviços –, acontecerá apenas, quando o chefe do Executivo exibir ao setor

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670135

financeiro-contábil quantias superiores aos recursos recebidos para cobertura dos gastos de viagens.

(...)

Na elaboração dos quadros (PDF n. 15 a 19), vistoriaram-se os relatórios denominados "Prestação de Contas de Viagem" e demais documentos, apresentados pela contabilidade, não se identificando desvios de finalidade, dolo ou malversação dos recursos financeiros.

Em sua análise, o Ministério Público de Contas se manifestou no seguinte sentido:

17. O Tribunal de Contas, ao fixar tese na Consulta n. 748.370, **de 20 de maio de 2009**, estabeleceu a possibilidade de formalização de despesas de viagem por meio de **(i) diárias, (ii) adiantamento e (iii) reembolso**:

> Há três possibilidades de formalização de despesas de viagem:
>
> 1-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;
>
> 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.

18. Ao tratar da prestação de contas nos referidos institutos, a Consulta n. 748.370 traz as seguintes considerações:

> 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 respectiva
>
> (...)
>
> **Já na segunda e terceira hipótese, em que não há a previsão normativa de diárias de viagem, as despesas de viagens feitas a serviço de órgão ou entidade pública só se consideram regulares se houver a apresentação de todos os documentos legais comprobatórios dos gastos realizados**, e se estes estiverem de acordo com os princípios constitucionais da moralidade, da economicidade e da razoabilidade. O exame da observância de tais princípios constitucionais será realizado pelo ordenador de despesas, responsável pela legalidade e pela legitimidade dos gastos, demonstradas em despacho fundamentado quando do processamento da expensa.
>
> (...)
>
> Nesse sentido, repita-se, a exigência de comprovantes exarada no citado entendimento jurisprudencial só se aplica às situações em que não há a previsão normativa de diárias de viagem. **Tais situações exigem prestação de contas rigorosa, com documentos que demonstrem cada um dos gastos realizados, não sendo suficiente a apresentação de relatório de viagem ou de apenas alguns comprovantes.**

19. Destaca-se que a Lei Municipal n. 1.718, de 07 de agosto de 2015, ao regulamentar o pagamento de despesas de viagem do prefeito, **previu expressamente o regime de adiantamento**, e não o regime de diárias aduzido pela defesa e corroborado pelo reexame técnico. Vejamos o inteiro teor da aludida lei:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670135

> Art. 1º - Ao Prefeito Municipal, quando em viagem a serviço do município, devidamente justificada em relatório próprio, serão pagas as despesas que este tiver, concernentes a deslocamento, alimentação, hospedagem, estacionamento e pedágios.
>
> Art. 2º As despesas constantes do artigo 1º serão apresentadas ao departamento contábil responsável pelo pagamento que fará o ressarcimento dos gastos os quais tiverem comprovantes.
>
> Art. 3º - Considera-se comprovante o cupom fiscal, nota fiscal, recibo devidamente preenchido e assinado de cujo prestador de serviço não for exigível por lei o fornecimento de nota fiscal.
>
> Art. 4º As notas fiscais e comprovantes de despesas deverão estar obrigatoriamente em nome do Município de Conceição do Rio Verde ou do Prefeito Municipal, vedada a apresentação de comprovante em nome de terceiros ou sem identificação.
>
> Art. 5º O Prefeito Municipal quando em deslocamento de viagem à serviço do município, poderá requerer do departamento responsável pelo pagamento, adiantamento de despesas, cujos valores não poderão ultrapassar a tabela abaixo:
>
> (...)
>
> Art. 6º Após a apresentação dos gastos de viagem, serão descontados os valores a título de adiantamento e sendo as despesas superiores ao adiantamento, os valores serão restituídos ao prefeito municipal e caso as despesas apresentadas sejam inferiores aos valores adiantados o saldo não utilizado será entregue ao departamento de tesouraria mediante recibo, onde constarão o nome do responsável e a identificação do adiantamento cujo saldo está sendo restituído.
>
> Art. 7º O prazo para prestação de contas e a devolução do saldo remanescente será de 10 (dez) dias contados da realização da viagem.
>
> Art. 8º As viagens do prefeito municipal deverão ocorrer em carro oficial do município sendo facultado o uso de transporte aéreo para deslocamentos à capital federal, sendo as despesas por conta do município, mediante compra prévia de passagens diretamente pelo setor de finanças e Tesouraria.
>
> Art. 9º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação e revogam-se as disposições em contrário.

20. Não há vagueza textual ou semântica, lacuna ou obscuridade na legislação municipal que amparem a aplicação do regime de diárias proposta pela unidade técnica, com a consequente dispensa de apresentação de prestação de contas tanto com **relatório de viagem quanto com os comprovantes de despesas.**

21. Assim, no presente caso concreto, não há que se falar em diárias, mas sim em indenização de despesas de viagem sob o regime de adiantamento, explicitamente delineado no art. 6º acima transcrito.

22. Tendo em vista que as despesas de viagem foram realizadas sob o regime de adiantamento, a ausência de **prestação de contas rigorosa, com documentos que demonstrem cada um dos gastos realizados - não sendo suficiente a apresentação de relatório de viagem ou de apenas alguns comprovantes - acarreta a ilegalidade dos pagamentos efetuados ao prefeito Pedro Paulo nos exercícios de 2017 e 2018, no montante de R$37.100,00**.

23. No regime de adiantamento, recai sobre o beneficiário o ônus de comprovar a correta aplicação dos recursos públicos recebidos com deslocamento, alimentação, hospedagem, estacionamento e pedágios, uma vez que lhe incumbe a obtenção de todos os comprovantes (cupom fiscal, nota fiscal, recibo devidamente preenchido e assinado de cujo prestador de serviço não for exigível por lei o fornecimento de nota fiscal) aptos a

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670135

estabelecerem, de forma segura e indene de dúvidas, o nexo de causalidade entre os valores recebidos e as despesas realizadas na viagem.

24. Frise-se que os relatórios apresentados não trazem elementos mínimos que permitam o exercício do controle externo sobre a existência de interesse público na viagem realizada, a natureza e os valores das despesas, bem como a observância princípios constitucionais da razoabilidade, da economicidade e da moralidade, nos termos do art. 37 da Constituição, da Lei Municipal n. 1.718/2015 e da Consulta TCE/MG 748.370, razão pela qual se impõe a determinação de ressarcimento ao erário da referida quantia, devidamente atualizada, pelo Sr. Pedro Paulo, beneficiário dos pagamentos indevidos.

25. Assim, entende o Ministério Público de Contas serem irregulares e danosos ao erário os pagamentos efetuados ao prefeito Pedro Paulo nos exercícios de 2017 e 2018, no montante de R$37.100,00, consoante tabela às fls. 737 (peça 13 SGAP), a título de adiantamento de despesas de viagem desacompanhadas dos comprovantes de despesa, nos termos da Lei Municipal n. 1.718/2015 e Consulta TCE/MG 748.370.

26. Quanto às responsabilidades dos agentes públicos, sabe-se que a Lei Federal n. 13.655/2018 incluiu disposições na Lei de Introdução às Normas Brasileiras do Direito Brasileiro (LINDB) e passou a dispor sobre a responsabilidade dos agentes públicos nos seguintes termos: "Art. 28: O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro". 27. Diante do uso do conceito jurídico indeterminado pelo legislador ("erro grosseiro"), compete à doutrina aquilatar o significado e a extensão da expressão para adequada aferição da responsabilidade subjetiva do agente e às instâncias judicial e controladora aplicá-lo conforme as circunstâncias do caso concreto. 28. Em artigo intitulado "O Art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo", Gustavo Binenbojm e André Cyrino defendem que o erro passível de responsabilização no direito brasileiro pressupõe a ocorrência de culpa. Segundo os autores:

> A adoção da categoria de erro grosseiro nos parece uma legítima opção legislativa, que respeita os limites de livre conformação estabelecidos pelo constituinte. Em outras palavras, o erro grosseiro é um código dogmático que exprime como a culpa deve ser valorada para que o agente público possa ser responsabilizado. E isso atende a objetivos concomitantes que o legislador pretendeu harmonizar ao fazer a sua escolha: de um lado, a repressão aos casos de negligência, imprudência e imperícia graves, e, de outro lado, a promoção da segurança jurídica e de uma certa abertura experimental a solução inovadora pelo agente público.

29. Portanto, o "erro grosseiro" pode ser entendido como um balizador da culpa, se qualificando como um erro inescusável. Trazendo para a realidade do direito público, pode ser entendido como um erro inescusável a conduta do agente público que, por exemplo, vai de encontro às normas do ordenamento jurídico ou aos entendimentos jurisprudenciais dominantes e consolidados dos órgãos de controle.

30. A necessidade de seguir a interpretação dada pelos órgãos de controle se revela ainda mais imperiosa **nas licitações e contratações públicas, que são uma seara sensível no direito administrativo por envolvem dispêndio de altas somas de recursos públicos**, sendo utilizadas, não raras vezes, para práticas de favorecimentos, desvios e corrupção, como é de conhecimento geral e notório da sociedade brasileira.

31. Relativamente à expressão "erro grosseiro", o Tribunal de Contas da União tem adotado a seguinte definição (Acórdão 2.391/2018) *in verbis:*

> (...) Segundo art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele "que poderia ser percebido por pessoa de diligencia normal, em face das circunstâncias do negócio". Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670135

32. Tomado como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. **Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorre de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.**

33. Posteriormente, o Decreto n. 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamentou os novos artigos da LINDB, dispôs no art. 12, § 1º, que "*considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia*".

34. No entender deste órgão ministerial, a irregularidade constatada **deve ser caracterizada como "erro grosseiro" a que alude o art. 28 da LINDB** (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), uma vez que as despesas foram ordenadas pelo Sr. Pedro Paulo com fundamento em legislação revogada (Leis 1356/2004 e 1432/2006), bem como liquidadas pelo Sr. Pedro Paulo sem a apresentação dos comprovantes de despesas, em contrariedade à Lei Municipal n. 1.718/2015, ao art. 63 da Lei 4.320/1964 e à Consulta TCE/MG 748.370, dando causa a dano ao erário municipal.

CONCLUSÃO

35. Diante do exposto, CONCLUI o Ministério Público de Contas que:

a) deve ser julgada **parcialmente procedente** a denúncia, em razão da irregularidade das prestações de contas das despesas de viagem do prefeito Pedro Paulo, pagas mediante o regime de adiantamento nos exercícios de 2017 e 2018, nos termos da Lei Municipal n. 1.718/2015, no valor total de R$37.100,00;

b) deve ser determinado ao Sr. Pedro Paulo, prefeito de Conceição do Rio Verde, beneficiário dos adiantamentos desacompanhados de prestação de contas, **o ressarcimento ao erário municipal** do montante, R$37.100,00, a ser devidamente atualizado;

c) deve ser aplicada **multa** ao Sr. Pedro Paulo, no valor atualizado do dano, com fulcro no art. 86 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Como já abordado no início deste voto, entendo que o caso *in concreto* se refere ao recebimento de valores a título de adiantamento de receitas e não o recebimento de diárias de viagens pelo denunciado.

O art. 68 da Lei n. 4320/64 contém regramento explícito ao tema. Senão, vejamos:

> "Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação."

A fim de conceituar tal regime, diversos são os manuais elaborados pelos governos federal, estaduais e até mesmo municipais.

Dentre eles, destacam-se os trabalhos desenvolvidos pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN onde, em seus Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, hoje em sua 9ª edição, auxilia os contadores, ordenadores de despesas e os demais servidores

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670135

envolvidos na gestão da despesa pública quanto aos procedimentos a serem observados para a correta utilização de recursos desta natureza.

Com efeito, assim dispõe o MCASP[1]:

> "4.9. SUPRIMENTOS DE FUNDOS (REGIME DE ADIANTAMENTO)
>
> O suprimento de fundos é caracterizado por ser um adiantamento de valores a um servidor para futura prestação de contas. Esse adiantamento constitui despesa orçamentária, ou seja, para conceder o recurso ao suprido é necessário percorrer os três estágios da despesa orçamentária: empenho, liquidação e pagamento. Apesar disso, não representa uma despesa pelo enfoque patrimonial, pois, no momento da concessão, não ocorre redução no patrimônio líquido. Na liquidação da despesa orçamentária, ao mesmo tempo em que ocorre o registro de um passivo, há também a incorporação de um ativo, que representa o direito de receber um bem ou serviço, objeto do gasto a ser efetuado pelo suprido, ou a devolução do numerário adiantado. Os registros contábeis, conforme o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, apresentam-se abaixo.
>
> [...]
>
> Em suma, suprimento de fundos consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.
>
> Os arts. 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964 definem e estabelecem regras gerais de observância obrigatória para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicáveis ao regime de adiantamento.
>
> Segundo a Lei nº 4.320/1964, não se pode efetuar adiantamento a servidor em alcance e nem a responsável por dois adiantamentos. Por servidor em alcance, entende-se aquele que não efetuou, no prazo, a comprovação dos recursos recebidos ou que, caso tenha apresentado a prestação de contas dos recursos, a mesma tenha sido impugnada total ou parcialmente.
>
> Cada ente da Federação deve regulamentar o seu regime de adiantamento, observando as peculiaridades de seu sistema de controle interno, de forma a garantir a correta aplicação do dinheiro público. Destacam-se algumas regras estabelecidas para esse regime.
>
> O suprimento de fundos deve ser utilizado nos seguintes casos:
>
> a. Para atender a despesas eventuais, inclusive em viagem e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento;
>
> b. Quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso, conforme se classificar em regulamento; e
>
> c. Para atender a despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapassar limite estabelecido em ato normativo próprio."

No âmbito do município de Conceição do Rio Verde, a Lei Municipal n. 1.718/2015:

> "Art. 1º - Ao Prefeito Municipal, quando em viagem a serviço do município, devidamente justificada em relatório próprio, serão pagas as despesas que este tiver, concernentes a deslocamento, alimentação, hospedagem, estacionamento e pedágios.

[1] Disponível em https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2021/26, acesso em 28/1/2022.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670135

> Art. 2º As despesas constantes do artigo 1º serão apresentadas ao departamento contábil responsável pelo pagamento que fará o **ressarcimento dos gastos os quais tiverem comprovantes**.
>
> Art. 3º - **Considera-se comprovante** o cupom fiscal, nota fiscal, recibo devidamente preenchido e assinado de cujo prestador de serviço não for exigível por lei o fornecimento de nota fiscal.
>
> Art. 4º As notas fiscais e comprovantes de despesas deverão estar obrigatoriamente em nome do Município de Conceição do Rio Verde ou do Prefeito Municipal, vedada a apresentação de comprovante em nome de terceiros ou sem identificação.
>
> Art. 5º O Prefeito Municipal quando em deslocamento de viagem à serviço do município, poderá requerer do departamento responsável pelo pagamento, **adiantamento** de despesas, cujos valores não poderão ultrapassar a tabela abaixo:
>
> (...)
>
> Art. 6º Após a apresentação dos gastos de viagem, serão descontados os valores a título de adiantamento e sendo as despesas superiores ao adiantamento, os valores serão restituídos ao prefeito municipal e caso as despesas apresentadas sejam inferiores aos valores adiantados o saldo não utilizado será entregue ao departamento de tesouraria mediante recibo, onde constarão o nome do responsável e a identificação do adiantamento cujo saldo está sendo restituído." (grifos nossos)

Analisando os autos, constata-se das peças n. 10, 11 e 12 do SGAP que foram efetivamente expedidas diversas "autorizações de adiantamento" em favor do denunciado, fato este também comprovado pelos dados extraídos do SICOM e constantes do processo, não restando dúvidas quanto à natureza jurídica da despesa.

Também se verifica no caso concreto que ao invés de serem apresentados cupons ou notas fiscais e/ou recibos de prestação de serviços, o denunciado juntou apenas relatórios de viagens, intitulados "prestação de contas de viagem". Ou seja, mesmo que estas viagens tivessem ocorrido, não houve a comprovação de que os valores recebidos pelo prefeito estavam vinculados a estas despesas.

Não bastassem as orientações emanadas por esta Corte de Contas sobre o assunto, acima referenciadas, destaca-se o entendimento também exarado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás que, em resposta à Consulta n. 30/2017 – Técnico Administrativa (processo n. 11676/17, assim se posicionou:

> "CONSULTA. RESSARCIMENTO AO AGENTE PÚBLICO POR DESPESAS DE VIAGEM REALIZADA EM VIRTUDE DO SERVIÇO. VERBA INDENIZATÓRIA. INSTITUIÇÃO DE REEMBOLSO. PREVISÃO LEGAL.
>
> 1. O reembolso, por se tratar de verba indenizatória, deve ter previsão legal, com parâmetros estabelecidos.
>
> 2. O município deve regulamentar a indenização por meio de diárias, adiantamento ou reembolso. Neste caso, não é possível opção por outra forma.
>
> 3. Ausente a previsão legal, o reembolso é o instituto mais adequado e deve atender aos princípios da moralidade, razoabilidade e economicidade."

Desta forma, entendo que o posicionamento final da Unidade Técnica não se mostra o mais adequado quanto ao tema em questão. Ao contrário, a manifestação exarada pelo *Parquet* de Contas vai ao encontro de minhas convicções a respeito do assunto.

Por fim, não se mostra acertada a devolução total dos recursos recebidos a título de adiantamento (R$ 37.100,00), uma vez que parte do valor apurado pela unidade técnica (peça

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670135

n. 12, fl. 239) foi devolvida pelo então Prefeito Municipal, conforme demonstram os documentos juntados às fls. 153/159 da peça n. 10, a importância de R$ 6.900,00.

Diante do exposto, tendo em vista que não houve a apresentação de documentos que comprovassem que os gastos com viagens, entendo como irregulares as despesas realizadas.

III – CONCLUSÃO

Diante das razões expendidas, voto pela procedência parcial da denúncia e determino:

a) A restituição, pelo **Sr. Pedro Paulo**, do valor histórico de R$30.200,00 (trinta mil e duzentos reais), a ser devidamente atualizado, à Prefeitura Municipal de Conceição do Rio Verde, em decorrência da não prestação de contas e irregularidade na realização de despesas a título de adiantamento;

b) Com fundamento no disposto no art. 85, inciso II, da Lei Complementar nº 102/2008, pela aplicação de multa pessoal e individual ao **Sr. Pedro Paulo**, Prefeito de Conceição do Rio Verde à época, no valor de R$5.000,00 (cinco mil reais), em decorrência do descumprimento do disposto na Lei Municipal n. 1.718/2015 e no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

Intime-se, na forma regimental e, transitada em julgado a presente decisão, encaminhe-se os autos à Coordenadoria de Débito e Multa, para fins de cumprimento do disposto no art. 364 e ss. da Resolução nº 12/2008. Findos os procedimentos, arquive-se o processo na forma do art. 176, inc. I, regimental.

* * * * *

kl/ms

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2670135