

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 20/5/09

RELATOR: CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA

PROCESSO Nº 748370 - CONSULTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

PROCESSO N.º: 748370

NATUREZA: Consulta

PROCEDÊNCIA: Marcus Vinicius Pereira

(Presidente da Câmara Municipal de Divisópolis à época)

RELATÓRIO

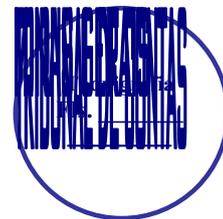
Versam os autos sobre Consulta formulada pelo Sr. Marcus Vinicius Pereira, Presidente da Câmara Municipal de Divisópolis, por meio da qual solicita que esta Corte se manifeste quanto à legalidade da indenização de despesas de viagem de agentes públicos sem a apresentação de comprovantes.

O consulente encaminha cópia do Ofício-Circular 2º P/MP/MG n.º 043/2008, de 21/02/08, e cópia da Recomendação n.º 001/2008, de 11/02/08, emitidos pela 2º Promotoria de Justiça da Comarca de Almenara (fls. 03 a 07).

Nos referidos documentos, a Promotoria de Justiça recomenda ao Poder Executivo dos municípios que compõem a Comarca de Almenara no sentido de não indenizarem despesas de viagem que estejam descobertas dos respectivos comprovantes, sob pena de restar configurado ato de improbidade administrativa. Aduz o órgão do Ministério Público que o enunciado de Súmula n.º 82 desta Corte contraria o ordenamento jurídico.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Esse quarto CONSIDERANDO, da Recomendação n.º 001/2008, constante da página 04 dos autos, é interessante, V.Exa. viu? "Considerando que a



Súmula somente serve de norte, quando muito, às matérias afetas ao Egrégio Tribunal de Contas, ..."

A tão desimportância que se dá... É até desprimoroso falar isso.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Preliminarmente, em que pese a forma utilizada para a formulação da consulta não se apresentar como a mais adequada, tomo conhecimento do questionamento em razão da extrema relevância do tema, sendo a parte legítima, nos termos do art. 210, I do Regimento Interno, e considerando que a matéria se insere no âmbito de competência desta Corte.

Ressalto, ainda, que em recente diagnóstico produzido pela Comissão de Jurisprudência e Súmula, apresentado junto à Vice-Presidência no início de março deste ano, concluiu-se que a matéria ora em julgamento suscita questionamentos de significativo número de órgãos técnicos desta Corte.

Pelo exposto, passo ao exame da questão suscitada, ressaltando que a competência constitucional desta Corte é exercida com autonomia, de modo que não interferem nas ações de fiscalização do Tribunal de Contas eventuais divergências de entendimento manifestadas por outros órgãos de controle, como o Ministério Público Estadual.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Acompanho o voto do Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

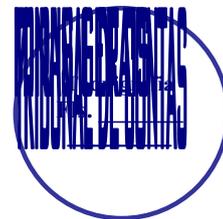
Acompanho o voto do Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

Acompanho o voto do Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Acompanho o voto do Conselheiro Relator.



CONSELHEIRO ELMO BRAZ:

Acompanho o voto do Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também toma conhecimento, em preliminar.

APROVADA EM PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

MÉRITO

Apesar de reiteradas vezes a matéria ter sido discutida neste Tribunal, ante o recente cancelamento do enunciado de Súmula de n.º 82 e a revisão do enunciado n.º 79, a questão da indenização de despesas de viagem merece reexame, visando a um regramento claro e detalhado.

Iniciamos a análise do tema citando trecho da Consulta nº 658053, de relatoria do Conselheiro Moura e Castro:

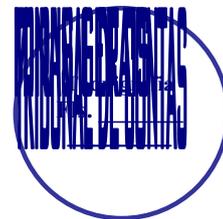
"(...) a administração pública, por disposição constitucional, deverá ser exercida sob a égide dos princípios de legalidade, impessoalidade, eficiência e, sobretudo, da moralidade.

Logo, os agentes políticos deverão obedecer a preceitos genéricos estabelecidos no art. 37, bem como os ditames do parágrafo único do art. 70, ambos da Lex Fundamental da República, esse último com a redação determinada pela Emenda Constitucional 19/98, que passamos a transcrever:

'Art. 70 ...

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ...'

Assim, aquele que utiliza, administra bens ou interesses públicos deve prestar contas, dever que se impõe ao servidor ou agente político. A prestação de contas de verbas indenizatórias, mesmo que haja saldo favorável para quem as



presta, é imposição inerente à própria natureza da relação jurídica existente entre o prestador e a Administração, para se conhecer o resultado definitivo do emprego do dinheiro..."

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-lo 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.

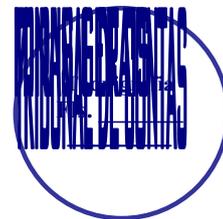
A concessão de diárias necessita, portanto, de motivação para o deslocamento do agente público, demonstrando-se a existência de nexo entre suas atribuições regulamentares e as atividades realizadas na viagem.

Há três possibilidades de formalização de despesas de viagem:

1-mediante **diárias de viagem**, cujo regime 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.



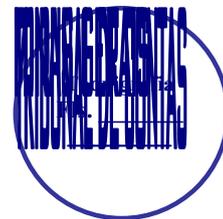
Na hipótese de existir a previsão normativa de diárias de viagem, a prestação de contas poderá ser feita de forma simplificada, através de relatório ou da apresentação de alguns comprovantes específicos relativos às atividades exercidas na viagem, conforme exigências estabelecidas na regulamentação respectiva.

Nesse sentido, ficou assentado na Consulta nº 658053:

"(...) a não-obrigatoriedade de se juntar documentos comprobatórios de gastos está na natureza desse tipo de diárias, qual seja, o custeio presumível de despesas de viagem. Observe-se que, nesse tipo de verba indenizatória, o risco é de mão dupla, pois caso o servidor ou agente político consiga gastar menos que esperado - comendo sanduíches, dormindo em pousadas ou andando a pé - exempli gratia, a sobra lhe pertencerá, sem que isso seja classificado como vencimento. Mas, se o contrário se verificar, ou seja, gastos superiores aos valores das diárias, a Administração Pública nada complementará, daí o equilíbrio do risco".

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.

A necessidade de um processo complexo e completo de prestação de contas nessas hipóteses em que não há previsão de diárias de viagem está expressa no enunciado de Súmula nº 79, desta Casa: "É irregular a despesa de viagem realizada por servidor municipal que não se fizer acompanhar dos respectivos comprovantes".



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.

É essa a interpretação adequada quanto à aplicabilidade do enunciado de Súmula nº 79, a qual restou assentada na Consulta nº 656186, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone, nos seguintes termos:

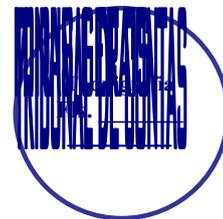
"(...) não existindo previsão do pagamento de diárias em lei e a fixação de seu correspondente valor em ato normativo próprio, as despesas de viagens feitas a serviço de órgão ou entidade pública, poderão ser ressarcidas mediante a apresentação dos documentos legais comprobatórios dos gastos feitos,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

Por fim, passo à análise da questão da prestação de contas de despesas de viagem de agentes políticos.

Deve-se ressaltar, primeiramente, que foi cancelado em sessão de novembro de 2008 o enunciado de Súmula nº 82 desta Corte, que assim previa: "As despesas de viagem do Chefe do Executivo Municipal são regulares se acompanhadas do relatório dos gastos feitos".

Ante o cancelamento desse enunciado jurisprudencial, tenho que devem se adequar os agentes políticos (não apenas Prefeito, mas também Secretários, Vereadores, Presidente da Câmara e até mesmo os agentes políticos estaduais) às mesmas regras explanadas acima, aplicáveis aos servidores públicos.

Dessa forma, visando à concretização dos princípios da isonomia e da moralidade, tenho que, **em havendo previsão normativa de diárias de viagem, os agentes políticos serão indenizados quanto a excursões a serviço através de tais diárias. Por outro lado, se não existir no ordenamento do**



ente a previsão de diárias, aplica-se a esses agentes a exigência do enunciado de Súmula nº 79, de modo que deverão ser apresentados todos os comprovantes de gastos realizados, estes, necessariamente, em conformidade com os princípios constitucionais da razoabilidade, moralidade e economicidade.

Como afirmado pelo Conselheiro Eduardo Carone na Consulta nº 658053, a prestação de contas é mandamento constitucional que se impõe não apenas aos servidores públicos, mas também aos agentes políticos, visto que, em conformidade com o art. 74, § 2º, I da Constituição Estadual, "a simples movimentação de numerário do Município, ainda que a título de verbas indenizatórias, traduz necessidade de o beneficiário prestar contas".

Finalmente, destaco trecho de decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, citada na Consulta nº 658053, a qual declarou inconstitucional lei oriunda do município de Baependi que dispensava os agentes políticos de prestar contas quanto a verbas indenizatórias:

*"a lei, por ofender os princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, não pode alterar o conceito universalmente aceito da indenização para dispensar a prestação de contas aos **agentes políticos** que a fizeram e dela obtiveram vantagens." (TJMG. Quarta Turma. Processo 211187-0/00, Relator Des. Almeida Melo. Julgamento em 29.11.2001)*

VOTO

Diante do exposto, tenho que a indenização de despesas de viagem de servidor público ou de agente político estadual ou municipal deve se dar, preferencialmente, mediante o pagamento de diárias de viagem, previstas em lei e regulamentadas em ato normativo próprio do respectivo Poder, com prestação de contas simplificada e empenho prévio ordinário. Na ausência de tal previsão, poderá a indenização ser paga em regime de adiantamento e com empenho prévio por estimativa, se houver autorização legal para tanto, ou através de reembolso, também com empenho prévio por estimativa. Nas hipóteses de adiantamento e de



reembolso, será imprescindível a comprovação posterior de gastos pelo servidor público ou agente político, com rigorosa prestação de contas, em processo complexo, conforme enunciado de Súmula 79 desta Corte.

Em qualquer dessas situações, devem ser observados os princípios constitucionais da razoabilidade, da economicidade e da moralidade quanto à natureza e ao montante do gasto, para que as despesas sejam consideradas regulares.

Finalmente, visando à eficiência do controle interno e externo da gestão de recursos públicos, repita-se: este Tribunal de Contas recomenda que os Chefes de Poder Municipal regulamentem o pagamento de diárias de viagem, pois esta é a forma mais segura e transparente de se processar as despesas de viagem.

Conforme art. 216 do Regimento Interno deste Tribunal, este entendimento, firmado no mesmo sentido das Consultas nº 658053 e 725864, implica a revogação das teses das Consultas nº 55757, 89572, 652407, 656186, 703945 e 748954, que dispunham sobre a matéria em outro sentido.

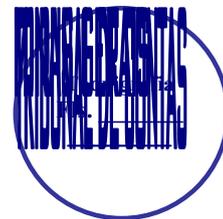
Sugiro, por conseguinte, ante o papel pedagógico desta Corte e a repercussão das deliberações em sede de Consultas, que seja anotada a revogação no arquivo das Consultas nº 55757, 89572, 652407, 656186, 703945 e 748954, disponibilizado no sítio eletrônico do Tribunal.

Adotando tal procedimento, poderemos evitar a ocorrência de interpretações equivocadas de nossa jurisprudência, conferindo efetividade ao art. 216 do NRITCMG.

É o meu voto.

Em sendo aprovado, encaminhe-se cópia da decisão à Biblioteca desta Corte, responsável pelo gerenciamento do banco de dados que disponibiliza a pesquisa das Consultas, para que anote a revogação supracitada com a maior brevidade de tempo possível.

É o meu parecer.



CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Estou de acordo com o Relator, mas tenho dúvida na questão da revogação do entendimento anterior. Acho que o entendimento foi modificado, mas será que o entendimento anterior tem que ser revogado? E aqueles casos que foram feitos de acordo com o entendimento... (interrompido)

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Ao seu tempo, ela teve a vigência, mas a partir de agora aquele entendimento não prevalece mais; é mais para efeito pedagógico. O jurisdicionado vê duas consultas conflitantes, escolhe a que é mais conveniente para ele, e depois vem dizer que o Tribunal tem uma consulta nesse sentido também, e que o assunto não está resolvido.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Ele vai falar que não prevalece.

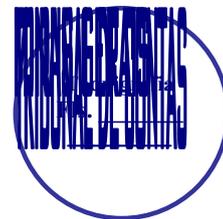
CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Ou então que ela não prevalece mais. Porque, ao invés de usar o termo *revogação*, que aquela consulta não prevalece mais em face do novo entendimento... E pronto!

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Sim. Acho que isso teria que ficar registrado. Tenho dúvida também nessa questão.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:



Ao invés de usar o termo *revogação*, usaria *não prevalece mais esse entendimento*.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

A partir de...

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Sim, a partir da aprovação desta consulta. Se for aprovada, não prevalece mais aquele entendimento, e se faria esse registro no banco de dados.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

E os casos anteriores vão ser de acordo com a tese anterior.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Sim. Acolho a sugestão.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Estou de acordo e até peço que se dê ampla divulgação a essa resposta do Tribunal nos meios possíveis.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

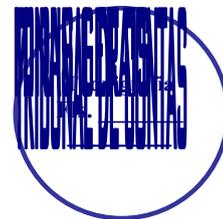
Estou sendo alertado aqui para o seguinte: já que estamos fazendo um ajuste de vocabulário, parece que o art. 216 do nosso Regimento Interno é que fala em *revogar*.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Então se está aplicando o art. 216, seria nos termos do Regimento. É o termo do Regimento? Se é termo regimental...

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

O Art. 216 - "Considerar-se-á... (interrompido)



CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

É inadequado o termo, porque *revogar* é tirar o efeito que já teve. E o Tribunal tem que respeitar a orientação dada.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

A orientação dada no seu tempo, do entendimento que prevalecer.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Acho que o mesmo Tribunal que votou essa expressão do Regimento, é o mesmo Tribunal que pode adequá-la juridicamente à razão de se respeitar as decisões que já foram dadas.

Então, entendo que deve ser usada a expressão *não prevalece*, que tira qualquer conotação de revogação no sentido de destituir os efeitos que foram praticados.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Efeitos anteriores, não é?

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Sim, anteriores.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

No art. está: "considerar-se-á revogada ou reformada a tese sempre que o Tribunal firmar"... (interrompido)

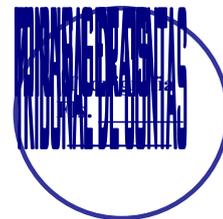
CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

O termo *reformada* é diferente. *Reformada* eu aceito.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Então, *não prevalece mais, porque reformado o entendimento*.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:



Correto.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Não prevalece.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Acho que nós temos que adotar é esse entendimento.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

O artigo acolhe a sugestão feita pelo Conselheiro Gilberto Diniz. Aí, há essa abertura.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Até porque se nós estivermos julgando uma prestação de contas em que o consulente dê uma orientação que o Tribunal transmitiu, nós temos que respeitar a orientação que foi dada.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

Estou de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Estou de acordo, mas com as explicações que foram dadas agora.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

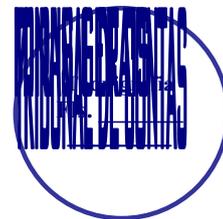
Então, atos anteriores de processos não julgados vão ser apreciados de acordo com a tese anterior.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Com o entendimento da época.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

A partir de agora, com o entendimento consolidado, passa a ser dessa forma.



CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também vota de acordo com o Conselheiro Relator.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA:

Sr. Presidente, peço a palavra.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

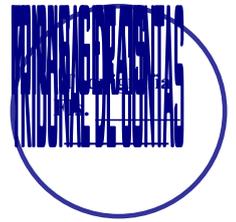
Com a palavra o Sr. Procurador.

PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA:

Esse termo que o Regimento Interno traz é o mesmo trazido pela Lei Complementar nº 95, que diz que toda norma ao ser revista revoga-se a anterior. Então, o termo não está incorreto. O que verifico nesta Corte, ainda, é que há uma dúvida sobre a norma aplicável no momento dos fatos. Isso sim, tem que ser observado.

Então, se essa tese, à época, foi praticada de acordo com a norma, não posso, agora, com uma tese nova, prejudicar o jurisdicionado.

E aqui faço até uma *mea-culpa* com o Ministério Público Ordinário em relação ao § 4º, porque, à época em que foi encaminhado o expediente para cá, de fato, havia uma dúvida: se os atos de improbidade administrativa requeriam elementos subjetivos, e que hoje já se consolidou. Então, no momento em que o jurisdicionado acolhe a tese da Súmula do Tribunal, ele está isento da improbidade administrativa porque exime a culpa e o dolo, porque ele acatou uma norma legal existente. Hoje, isso já se consolida na jurisprudência pátria, motivo pelo qual já não prevalece mais essa tese do Ministério Público Ordinário, porque aqui talvez não veio com o linguajar mais apropriado. Acredito, porém, que a vontade dele não foi exatamente expressar essa depreciação em relação à posição desta Corte, mesmo porque o Judiciário a respeita muito e fixa limites de revisão do que a Corte de Contas analisa, o mérito ela nunca analisa.



Na minha experiência, enquanto magistrado, só reformei e revi, em caráter liminar, decisões da Corte quando feriu princípios processuais, regras processuais, mas nunca matéria de fundo.

Muito obrigado, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Por isso é que é bom mandar publicar, porque assim o Promotor aprende.
