DELIBERAÇÃO AC00 - 905/2016

PROCESSO TC/MS	**:** TC/117010/2012
PROTOCOLO	**:** 1387487
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA
ÓRGÃO	**:** CAMARA MUNICIPAL SANTA RITA DO PARDO
JURISDICIONADO	**:** ANDRÉ LUIS BACALÁ RIBEIRO
RELATOR	**:** CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: AUDITORIA – CÂMARA MUNICIPAL – ATOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS – IRREGULARIDADES – RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL – AUSÊNCIA – ENCAMINHAMENTO DE CONTRATOS AO TRIBUNAL DE CONTAS – AUSÊNCIA – CONCESSÃO ILEGAL DE DIÁRIAS – SUBSÍDIOS PAGOS A MAIOR – COMISSÃO INVENTARIANTE – LEVANTAMENTO PATRIMONIAL – AUSÊNCIA – MULTA – IMPUGNAÇÃO DE VALORES – DEVOLUÇÃO – RECOMENDAÇÃO.

Os atos administrativos fiscalizados por meio de auditoria são irregulares por terem sido realizados em desconformidade com as disposições legais aplicáveis à espécie e demais normas reguladoras da matéria, constatado neste caso:

a) irregularidades na formalização de contrato;

b) não encaminhamento de contratos ao Tribunal de Contas;

c) diárias concedidas para participação em cursos sem a comprovação da participação nos eventos;

d) diárias concedidas sem finalidade ou motivação;

e) diárias concedidas durante o recesso parlamentar sem a comprovação da realização das viagens;

f) subsídios pagos a maior que o limite constitucional;

g) ausência de relatórios de gestão fiscal referentes ao primeiro e segundo semestre do exercício, e das atas de realizações de audiências públicas

h) ausência registro de inventário de bens móveis que compõem o patrimônio do órgão administrativo e ato que nomeia a comissão para levantamento dos bens patrimoniais .

A infração à norma legal enseja na aplicação de multa ao responsável.

É cabível impugnação do valor referente às despesas pagas irregularmente para devolução aos cofres públicos, e recomendação ao atual gestor para adotar providências.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 19ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 10 de agosto de 2016, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, pela **irregularidade** dos atos e procedimentos apurados no Relatório de Auditoria nº 61/2012, realizada na Câmara Municipal de Santa Rita do Pardo, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2011, decorrente das impropriedades apontadas no dispositivo, com aplicação de multa regimental ao Senhor André Luis Bacalá Ribeiro, ex-presidente da Câmara Municipal de Santa Rita do Pardo, no valor correspondente a 300 (trezentas) UFERMS, concedendo prazo de 60 (sessenta) dias, para que comprove o recolhimento da multa imposta ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, e impugnação do valor de R$ 110.800,00 (cento e dez mil e oitocentos reais), referente às despesas pagas irregularmente cuja responsabilidade é atribuída ao Sr. André Luis Bacalá Ribeiro, para devolução do valor impugnado aos cofres públicos, acrescidos dos consectários legais, concedendo-lhe, para tanto, o prazo de 60 dias; e recomendação para que o atual ordenador de despesas adote providências no sentido de aprimorar o sistema de controle de diárias, exigindo dos servidores designados para as viagens a apresentação dos comprovantes de despesas (notas fiscais de passagens, hospedagem, combustíveis...), certificados de cursos, seminários e encontros, declarações de autoridades visitadas e outros documentos que comprovem a efetiva realização das viagens e das despesas, bem como o interesse público envolvido; determinando o desentranhamento dos documentos de f. 480-907, referentes aos contratos n. 001, 003 e 004/2011, e sua autuação em separado, para análise.

Campo Grande, 10 de agosto de 2016.

Conselheira **Marisa Joaquina Monteiro Serrano** – Relatora

Conselheiro **Iran Coelho das Neves** – Designado para lavratura e assinatura do Acórdão, nos termos do art. 73, §3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

Cuida-se do Relatório de Auditoria nº 061/2012, realizada pela equipe técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo na Câmara Municipal de Santa Rita do Pardo, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2011.

Ao final dos trabalhos, os técnicos apontaram as seguintes irregularidades, constantes do relatório de auditoria, *in verbis*:

> ***4.3.1 – Dos contratos irregulares***
>
> *Foi constatado irregularidade na formalização do contrato n. 002/2011 com a empresa Adalberto Despencieri Dracena – ME, onde a Câmara Municipal de Santa Rita do Pardo deixou de publicar o extrato do referido contrato, contrariando a Lei n. 8.666/93.*
>
> ***4.3.2 – Dos contratos não encaminhados ao Tribunal de Contas***
>
> *Contrariando o que determina a Resolução Normativa TC/MS n. 57/2006, alterada pela RN TC/MS n. 064 de 02 de setembro de 2009, a Câmara Municipal de Santa Rita do Pardo/MS deixou de encaminhar a este Tribunal de Contas alguns contratos formalizados durante o exercício de 2011.*
>
> ***6.2 – Do valor da diária***
>
> *Constatamos que o valor da diária foi estabelecido de forma desproporcional, contrariando preceitos legais e em desacordo com os princípios da moralidade, razoabilidade e da economicidade como determinado no art. 37 da Constituição Federal.*
>
> ***6.3.1 – Diárias para participação em supostos cursos/valor desproporcional da diária***
>
> *Foi constatada a concessão de diárias com a finalidade de participação em cursos, no entanto não há documentos ou elementos que comprovem a participação nos eventos.*
>
> ***6.3.2 – Diárias concedidas para ir até as assessorias***
>
> *Liberação irregular de diárias no valor de R$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) com a finalidade irem até as assessorias.*
>
> ***6.3.3 - Diárias concedidas sem finalidade ou motivação***
>
> *Liberação de diárias sem a finalidade ou a motivação clara do objetivo da viagem, nota-se que a finalidade é sempre genérica do tipo "TRATAR DE ASSUNTOS DE INTERESSE DO MUNICÍPIO".*
>
> ***6.3.4 - Diárias concedidas durante o recesso parlamentar***
>
> *Constatamos que foram concedidas diárias no valor de R$ 1.240,00 em período*

que a Câmara Municipal estava em recesso parlamentar.

8.1.1 – Dos subsídios pagos a maior

Recebimento de subsídios dos vereadores fora dos limites previstos na alínea 'b', inciso VI, artigo 29 da Constituição Federal.

10 – Dos relatórios de gestão fiscal

Não apresentou os relatórios de gestão fiscal referentes ao primeiro e segundo semestre de 2011, tampouco as Atas das realizações das audiências públicas.

10.1 – Bens Móveis

Falta do registro de inventário e do ato que nomeia a comissão para levantamento dos bens patrimoniais, fato este que contraria o art. 96 da Lei Federal n. 4.320/64.

Notificados, o ex-presidente da Câmara Municipal de Santa Rita do Pardo, Sr. André Luiz Bacalá Ribeiro, e demais vereadores, apresentaram justificativas e documentos.

O corpo técnico da 6ª ICE considerou insuficientes as explicações fornecidas, mantendo seu entendimento em relação a todas as irregularidades.

A Procuradoria de Contas acompanhou o entendimento dos analistas, sugerindo, em seu Parecer, a aplicação de multa ao ordenador de despesas e a impugnação das despesas irregulares.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

São os seguintes os pontos questionados nos autos:

4.3.1 – Dos contratos irregulares

Durante os trabalhos de auditoria, a equipe técnica apurou que o órgão não realizou a publicação do extrato do contrato firmado com a empresa Adalberto Despencieri Dracena - ME, no valor total de R$ 28.635,00, objetivando o fornecimento de material de expediente e periféricos.

Em sua defesa, o gestor apresenta cópia de documento informando que o extrato do contrato em questão foi publicado por afixação em mural, no dia 13-4-2011.

O documento apresentado não ilide a irregularidade.

Com efeito, ainda que se trate de contrato decorrente de convite, é indispensável que o respectivo extrato seja publicado na **imprensa oficial**, não apenas por afixação em mural do órgão.

É essa a regra contida no parágrafo único do art. 61 da Lei n. 8.666/93, que, aliás, não faz distinção entre contratos decorrentes de uma ou de outra modalidade licitatória:

> *Art. 61. (...)*
>
> *Parágrafo único.* ***A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia****, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de 20 (vinte) dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvando o disposto no art. 26 desta Lei.* (g.n)

A publicidade exigida no dispositivo legal em comento está relacionada com a eficácia do contrato, entendida esta como a propriedade que tem determinado ato ou fato para produzir o resultado almejado.

Assim, os instrumentos contratuais somente produzirão efeitos após serem devidamente publicados. A consequência para a falta de publicação é a ineficácia do contrato, isto é, o pacto existe, porém não estará apto a produzir efeitos.

Diante de tais ponderações e considerando que o extrato do contrato firmado com a empresa Adalberto Despencieri Dracena – ME não foi publicado na imprensa oficial, como determina o parágrafo único do art. 61 da Lei Geral de Licitações, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

4.3.2 – Dos contratos não encaminhados ao Tribunal de Contas

De acordo com a Resolução Normativa TC/MS n. 64/2009, vigente à época do período inspecionado, todos os contratos acima de R$ 32.000,00 deviam ser encaminhados a esta Corte de Contas, para análise.

Entretanto, o órgão inspecionado não encaminhou os seguintes contratos, de remessa obrigatória, a teor do normativo acima citado.

1 - Contrato n. 001/2011

Contratada: Controle Consultoria e Informática Ltda

Objeto: Locação de sistemas de informática

Valor: R$ 41.800,00

2 - Contrato 003/2011

Contratada: Lamper Locações de Serviços de Digitalização Ltda

Objeto: a prestação de serviço de digitalização

Valor: R$ 38.500,00

3 - Contrato n. 004/2011

Contratada: Simpa Assessoria e Planejamento Ltda

Objeto: Prestação de serviços de assessoria e consultoria

Valor: R$ 82.115,00

Anexo à defesa, o gestor encaminhou cópia dos processos administrativos referentes aos contratos em questão.

O envio dos documentos não elimina a falha apurada.

É dever do administrador enviar correta e tempestivamente todos os documentos necessários ao exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas.

Para tanto, esta Corte expede diversos normativos reguladores, amplamente divulgados aos jurisdicionados, nos quais são definidas as datas e o calendário de obrigações, sempre no intuito de orientar e facilitar o trabalho dos agentes públicos e servidores responsáveis pela remessa desses documentos.

Assim, é inescusável o fato de um gestor encaminhar documentos, cuja remessa é sabidamente obrigatória, somente após o órgão ter recebido a visita de uma equipe do Tribunal.

Ademais disso, nenhuma explicação foi fornecida para justificar a omissão acima apontada, o que nos faz levar a crer que a falha foi motivada unicamente pela falta de organização administrativa.

Por tais razões, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

Determino ainda o **desentranhamento** dos documentos de f. 480-907, referentes aos contratos n. 001, 003 e 004/2011, e sua autuação em separado, para análise desta Casa.

6.2 – Do valor da diária

Para os analistas, os valores das diárias dos servidores da Câmara de Santa Rita do Pardo foram fixados de forma desproporcional e em desacordo com os princípios constitucionais da moralidade, razoabilidade e da economicidade.

O quadro abaixo relaciona esses valores:

CARGOS	Dentro do Estado até 350 KM rodados	Dentro do Estado acima de 350 KM rodados	Fora do Estado até 350 KM rodados	Fora do Estado acima de 350 KM rodados
Vereadores, Assessor Jurídico, Diretor Depto. Administração e Diretor Depto. Execução Orçamentária Financeira	R$ 400,00	R$ 700,00	R$ 400,00	R$ 1.200,00
Demais servidores	R$ 135,00	R$ 270,00	R$ 135,00	R$ 540,00

Inicialmente, impende destacar que a concessão de diárias aos servidores do legislativo de Santa Rita do Pardo foi instituída por meio da Resolução Legislativa n. 002/2004, alterada pela Resolução n. 003/2009.

A Resolução é ato normativo que se presta à regulamentação da atividade parlamentar e de atos internos do Poder Legislativo, dentre os quais a concessão das verbas indenizatórias a que fazem jus os membros da Casa.

Como não há qualquer dúvida quanto à legalidade na formação do processo legislativo que deu origem ao ato normativo, deve ser reconhecida a legitimidade da previsão das diárias por meio da Resolução n. 002/2004 e sua alteração.

Quanto ao valor, a alegada desproporcionalidade levantada pelo corpo técnico deve ser tratada com cautela e parcimônia, posto que o tema situa-se na esfera de discricionariedade de um Poder.

Com efeito, pela prerrogativa de oportunidade ou conveniência, a Câmara Municipal tem autonomia e competência legislativa para dispor sobre o *quantum* das diárias concedidas a seus membros, sendo ilegítima a intervenção de outro Poder nesse assunto, exceto quando ficar evidenciada a utilização abusiva ou contrária ao interesse público.

No caso *sub examine*, é temeroso afirmar, categoricamente, que o valor das diárias foi estabelecido em desacordo com os princípios da moralidade, razoabilidade e da economicidade.

Isso porque como as diárias são indenizações decorrentes de gastos com alimentação, hospedagem e transporte, não é de se admitir que o servidor ou agente político – em viagem em prol do interesse público – arque com os custos do deslocamento com recursos próprios ou permaneça longe de seu domicílio sem contar com o mínimo de conforto e dignidade.

Assim, de forma contrária ao entendimento dos órgãos de apoio, e ante a inexistência de parâmetros seguros que demonstrem o contrário, não observei a alegada desproporcionalidade nos valores das diárias fixados pela Câmara de Santa Rita do Pardo aos seus membros e demais servidores, pois tais quantias são condizentes com as despesas a que se objetiva a cobrir.

Por tais motivos, **REPUTO SANADA A IRREGULARIDADE.**

6.3.1 – Diárias para participação em supostos cursos/valor desproporcional das diárias

Os técnicos questionam a concessão de 5 (cinco) diárias ao servidor Roanderson da Silva Queiroz e ao vereador José Ferreira de Matos, no valor total de R$ 6.000,00 a cada um, com a finalidade de participarem do *452º Curso de Capacitação para Vereadores, Assessores e Servidores Públicos* na cidade de Belo Horizonte.

E ainda, a liberação de diárias no valor de R$ 16.800,00 ao Vereador André Luiz Bacalá Ribeiro, para participação em cursos na cidade de Belo Horizonte e São Paulo.

Eis o resumo das despesas questionadas:

Beneficiário	Empenho	Data	Valor
Roanderson da Silva Queiroz	20	20-1-2011	R$ 6.000,00
José Ferreira de Matos	19	20-1-2011	R$ 6.000,00
André Luis Bacalá Ribeiro	18	20-1-2011	R$ 6.000,00
André Luis Bacalá Ribeiro	27	07-2-2011	R$ 4.800,00
André Luis Bacalá Ribeiro	163	01-8-2011	R$ 6.000,00
TOTAL			**R$ 28.800,00**

Para os analistas, não há prova da participação dos referidos servidores nos cursos para os quais houve o pagamento de diárias.

Em relação ao tópico, o ordenador de despesas assim se pronunciou, *"com relação as comprovações das diárias, temos a informar que todas são devidamente comprovadas pelo devido relatório de viagem circunstanciados, uma vez que este é o documento hábil de prestação de contas de diárias, segundo a legislação que a instituiu."*

São insuficientes as justificativas apresentadas pelo gestor.

Embora os relatórios de viagens discriminem as datas do deslocamento, o meio de locomoção, o destino e os serviços executados, tais informações não bastam para comprovar a participação dos servidores nos supostos eventos.

Para tanto, é imprescindível a apresentação dos comprovantes de despesas (notas fiscais de passagens, hospedagem, alimentação, combustíveis...), certificados de participação nos cursos, seminários e encontros, declarações de autoridades visitadas, e ainda, a comprovação de que as viagens resultaram em benefícios à coletividade.

Aliás, neste particular, registro que todas as diárias acima questionadas foram destinadas para a participação dos vereadores André Luis Bacalá e José Ferreira de Matos e do servidor Roanderson da Silva Queiroz em "cursos" promovidos pela empresa *INM – Instituto Nacional Municipalista*, com sede em Belo Horizonte.

Em uma simples busca pelo nome dessa empresa na internet, foi possível constatar a existência de diversas reportagens colocando sob suspeita os eventos por ela promovidos, sempre relacionados à malversação de dinheiro público por

vereadores do Brasil inteiro[1].

Logo, o único documento que eventualmente poderia comprovar a participação dos servidores nos eventos é inservível, ante a total falta de credibilidade da empresa promotora e também por não comprovar que as viagens tivessem sido feitas em prol do interesse público de Santa Rita do Pardo.

Frise-se que a exigência de apresentação dos documentos comprobatórios das viagens não constitui preciosismo, rigor desmedido ou excesso de formalismo.

Trata-se, na verdade, de elemento de suma importância na análise da correta e regular destinação dos recursos públicos. Nunca é demais lembrar que todas as verbas recebidas pelos agentes políticos, desde o subsídio até as diárias, são pagas com os dinheiros arrecadados dos contribuintes, e por isso, os tomadores desses recursos têm a obrigação prestar contas a quem lhes remunera.

Tamanha a relevância do assunto, que a obrigatoriedade de prestação de contas possui previsão constitucional, localizando-se, no Texto Magno, na parte que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

> *Art. 70. (...)*
>
> *Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.*

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, ao apreciar questão similar, assim posicionou-se:

> *"Determinar à Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Amapá – GRA/AP que:*
>
> *[...] 9.4.2.* ***Exija dos servidores beneficiários de diárias e passagens a apresentação dos canhotos dos cartões de embarque****, atendendo ao disposto no art. 3º da Portaria MP nº. 98/2003;*
>
> *9.4.3. Adote as providências necessárias à adequada organização e arquivamento da documentação referente às concessões de diárias e passagens, autuando-a e efetuando a sua classificação por servidor, de forma que o processo contenha toda a documentação pertinente à motivação (portaria*

---

1 http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2010/08/operacao-policial-busca-provas-do-envolvimento-de-vereadores-na-chamada-farra-do-turismo.html; http://www.gazetaonline.com.br/_conteudo/2013/06/noticias/politica/1448115-vereadores-r-1-5-milhao-pago-a-curso-sob-suspeita.html;

http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2010/08/vereadores-sao-suspeitos-de-gasto-desnecessario-em-viagem-para-receber-premios-3017622.html;

http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/03/25/interna_politica,630971/vereadores-no-paraiso.shtml;

http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2010/08/vereadores-sao-suspeitos-de-gasto-desnecessario-em-viagem-para-receber-premios-3017622.html

> *de designação para participar de curso ou seminário, por exemplo) e* ***comprovação da viagem (certificado de participação em curso ou seminário, trabalho apresentado pelo servidor, etc.)****;"* (Acórdão TCU nº. 6462/2011 – Primeira Câmara)

Logo, por violação à norma positivada no parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, que trata da correta prestação de contas das despesas, **MANTENHO A IRREGULARIDADE** apontada neste item, tendo em vista a ausência de prova da participação dos cursos e eventos.

Via de consequência, devem ser impugnados os valores recebidos para esse fim, no total de **R$ 28.800,00**, cabendo ao ordenador de despesas à época, Sr. André Luis Bacalá Ribeiro, a responsabilidade pela sua devolução aos cofres públicos.

6.3.2 – Diárias concedidas para ir até as assessorias

Os analistas questionam a concessão de diárias, no valor total de 3.500,00, com a finalidade de comparecimento de servidor da Câmara às empresas de assessoria Simpa, Lamper Digitalização e outras.

No entender dos técnicos, não é lícito aos servidores a utilização de diárias para se deslocarem até a sede da empresa, pois é obrigação das contratadas prestarem os serviços no município.

O jurisdicionado, em sua defesa, alega que todas as diárias foram pagas corretamente, e sua prestação de contas encontra-se formalizada nos relatórios acostados aos autos.

Assiste razão ao ordenador de despesas.

Embora seja praxe, nos contratos de assessoria, a previsão de visita periódica de funcionários da contratada na sede da contratante, não vejo qualquer anormalidade no fato de servidores da Câmara, esporadicamente, deslocarem-se até o domicílio da empresa para tratar de assuntos de interesse do legislativo.

Aliás, analisando-se os valores impugnados no relatório (cf. quadro abaixo), extrai-se que no exercício de 2011, apenas 5 diárias foram pagas a esse fim (deslocamento às assessorias), demonstrando que essa não era uma prática rotineira no órgão.

Credor	Empenho	Data	Valor
ROANDERSON DA SILVA QUEIROZ	103	25/04/2011	700,00
ROANDERSON DA SILVA QUEIROZ	127	01/06/2011	700,00
ROANDERSON DA SILVA QUEIROZ	220	26/09/2011	700,00
ROANDERSON DA SILVA QUEIROZ	265	21/11/2011	700,00
ROANDERSON DA SILVA QUEIROZ	275	12/12/2011	700,00
TOTAL			**3.500,00**

Hipótese distinta seria se tais visitas ocorressem sistematicamente e por vários servidores, caso em que poderia ficar comprovado o pagamento de diárias como complementação de salário ou com desvio de finalidade.

Outrossim, observo que o único beneficiário das diárias, Sr. Roanderson da Silva Queiroz, era membro da Comissão Permanente de Licitação e também exercia a função de Diretor do Departamento de Execução Orçamentária e Financeira da Câmara, demonstrando que suas atividades guardavam relação com o trabalho desenvolvido pelas assessorias, justificando, portanto, a eventual presença do servidor no escritório das contratadas.

Enfim, por não vislumbrar qualquer ilegalidade nas diárias concedidas para comparecimento às assessorias que prestavam serviços à Câmara, **CONSIDERO SANADA A IRREGULARIDADE.**

6.3.3 - Diárias concedidas sem finalidade ou motivação

Os técnicos questionam as diárias concedidas ao presidente da Câmara, Sr. André Luis Bacalá Ribeiro, no valor de R$ 23.900,00 e ao Sr. Josué Nogueira Martinez, no valor de R$ 700,00, sem a finalidade ou a motivação clara do objetivo da viagem.

O gestor refuta a ressalva anotada pelo corpo técnico, aduzindo que *"as prestações de contas são por meio da apresentação do relatório de viagens circunstanciados devidamente preenchido e assinado pelo beneficiado pela mesma, constando no mesmo a exposição dos motivos e serviços ou tarefas executadas, tudo de acordo com a legislação que a instituiu"*.

O apontamento relativo a esse tópico é idêntico ao do item 6.3.1 e a solução também deverá ser a mesma.

Aqui, mais uma vez, os relatórios apresentados pelo gestor vieram desacompanhados de justificativas e documentos que comprovassem a necessidade das viagens e sua efetiva realização.

Embora seja presumível que toda viagem seja feita em prol de *interesses do município*, essa justificativa genérica que motiva cada pedido de diária é uma afronta aos princípios da *accountability* e transparência que regem os atos administrativos.

Como frisado anteriormente, além da identificação precisa dos motivos que justificaram a concessão das diárias, é imprescindível a apresentação dos comprovantes de despesas (notas fiscais de passagens, hospedagem, alimentação, combustíveis...), certificados de participação nos cursos, seminários e encontros, declarações de autoridades visitadas, tudo de modo a assegurar a transparência na divulgação dos gastos.

Lembremos, ainda, que a ressalva aqui anotada diz respeito somente às diárias injustificadas concedidas ao presidente André Luis Bacalá Ribeiro, que somaram R$ 23.900,00 do total de R$ 55.900,00 por ele recebidos ao longo do

exercício de 2011. Já o Sr. Josué Nogueira Martinez, que recebeu no exercício o total de R$ 7.700,00, teve questionado o valor de R$ 700,00, conforme quadro abaixo:

Credor	Empenho	Data	Valor
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	53	01/03/2011	1.400,00
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	57	11/03/2011	700,00
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	80	28/03/2011	1.400,00
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	92	25/04/2011	3.600,00
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	111	09/05/2011	700,00
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	112	16/05/2011	700,00
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	119	23/05/2011	2.100,00
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	134	20/06/2011	1.400,00
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	143	27/06/2011	1.400,00
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	177	22/08/2011	1.400,00
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	193	05/09/2011	700,00
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	200	19/09/2011	1.400,00
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	229	18/10/2011	700,00
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	240	24/10/2011	1.400,00
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	244	07/11/2011	1.400,00
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	259	21/11/2011	1.400,00
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	271	28/11/2011	700,00
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	274	12/12/2011	1.400,00
SUBTOTAL			**23.900,00**

Credor	Empenho	Data	Valor
JOSUE NOGUEIRA MARTINEZ	233	24/10/2011	700,00

TOTAL GERAL	**24.600,00**

Registre-se, somente a título de informação, que o presidente da Câmara recebeu, sozinho, aproximadamente 45% do total de diárias do exercício, sendo destinado aos demais vereadores o percentual de aproximadamente 55%, conforme tabela abaixo:

DIÁRIAS VEREADORES	VALOR
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	55.900,00
ELENIR APARECIDA BARCELOS DE SOUZA	7.000,00
HAYMEE MONIKE CASTRO LIMA GARCIA	9.100,00
JONAS MARTINS FAUSTINO	8.400,00
JOSE FERREIRA DE MATOS	15.100,00
JOSUE NOGUEIRA MARTINEZ	7.700,00
RUY FERNANDES CASTELO BRANCO	9.100,00
TEREZA DE JESUS DA SILVA SOUSA	7.700,00
VANILDO ALVES RODRIGUES	6.300,00
TOTAL	**126.300,00**

Enfim, considerando a concessão injustificada e imotivada de diárias, **MANTENHO A IRREGULARIDADE** assinalada neste tópico e determino a **impugnação** do valor de R$ 24.600,00, cujo débito é imputado ao Sr. André Luis Bacalá Ribeiro, ex-presidente da Câmara.

6.3.4 - Diárias concedidas durante o recesso parlamentar

Os analistas questionam o pagamento de diárias, no valor total de R$ 1.240,00, concedidas durante o período do recesso legislativo, conforme quadro abaixo:

Credor	Empenho	Data	Valor
ANDRE LUIS BACALÁ RIBEIRO	12	19/01/2011	700,00
CLEUDENIDE F. DE FREITAS	22	20/01/2011	540,00
TOTAL			**1.240,00**

O ordenador de despesas, em sua defesa, alega que *"algumas diárias foram pagas para o presidente, 1° secretário e contador do Legislativo, que ao nosso entendimento os mesmos não têm recesso parlamentar, pois sendo o Legislativo o órgão que cuida e fiscaliza o Executivo, mesmo durante o recesso parlamentar o seu presidente, seu 1º secretário e seu contador, não encerram suas atividades, funções e serviços, fato esse que vem justificar o pagamento de diárias para seus dirigentes diretos durante o período do recesso parlamentar."*

O jurisdicionado tem razão, em parte.

De fato, o simples advento do recesso legislativo não implica, necessariamente, na paralisação de todas as atividades desenvolvidas pelos vereadores e servidores no período. Nesse aspecto, procedem as justificativas.

Porém, para legitimar a concessão de diárias – não só durante o recesso legislativo, mas a qualquer instante do mandato parlamentar – é necessária a apresentação de documentos que comprovem a efetiva realização das viagens e ainda que as mesmas tenham sido feitas em prol do interesse público.

Tais condições, a todo sentir, não foram atendidas no caso em comento, já que os relatórios de viagens vieram desacompanhados de documentos que comprovem a realização das viagens ou a presença dos beneficiários nas supostas cidades de destino.

Por tais motivos, **MANTENHO A IRREGULARIDADE** e determino a impugnação do valor de R$ 1.240,00, cuja responsabilidade recai sobre o ex-presidente da Câmara, Sr. André Luis Bacalá Ribeiro.

8.1.1 – Dos subsídios pagos a maior

A irregularidade acima versa sobre o recebimento de valores acima do

constitucionalmente permitido.

A questão é tratada no art. 29, VI, da Carta Maior:

> *Art. 29 (...)*
>
> *VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:*
>
> *a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a **vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais**; (...)*

Já a fixação dos subsídios dos Deputados Estaduais está regulamentada no art. 27, § 2º da CF:

> *Art. 27 (...)*
>
> *§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, na razão de, no máximo, **setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais**, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.*

De acordo com o comando constitucional, nos casos de municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos legisladores municipais está limitado a 20% do subsídio dos Deputados Estaduais.

É justamente esse o caso do município de Santa Rita do Pardo, que contava, no ano de 2010, com uma população estimada de 7.259 habitantes, de acordo com o censo do IBGE.

Como o Decreto Legislativo n. 112/2007 (DOU n. 107, de 5 de junho de 2007), fixou o subsídio dos membros do Congresso Nacional em R$ 16.512,09, os Deputados Estaduais teriam como limite de subsídios o valor de R$ 12.384,07.

E os vereadores de Santa Rita do Pardo, por sua vez, tinham como limite remuneratório 20% do valor do subsídio do Deputado Estadual, ou seja, R$ 2.476,81.

Inicialmente, esse teto foi obedecido, pois os vereadores de Santa Rita do Pardo receberam, em janeiro e dezembro de 2011, o valor de R$ 2.476,00, dentro, portanto, dos limites constitucionais.

Porém, a partir de março de 2011, após a entrada em vigor da Lei Municipal n. 1030/2011, os edis passaram a receber R$ 3.100,00 - além do limite permitido pela Constituição Federal.

Em sua defesa, o ordenador de despesas alega que não há ilegalidade na alteração ocorrida em março/2011, tendo em vista que, a partir da edição do Decreto Legislativo n. 805/2010, que fixou o subsídio dos Deputados Federais para a legislatura 2011-2014 em R$ 26.723,13, o limite do subsídio dos Deputados

Estaduais foi alterado para R$ 20.042,35, e consequentemente, o dos vereadores para R$ 4.008,47.

Equivoca-se o defendente, em sua interpretação sobre o tema.

É assente, tanto na doutrina, quanto na jurisprudência pátria, o entendimento de que qualquer ato que provoque a alteração do subsídio dos edis, com efeitos financeiros no curso da própria legislatura, é manifestamente inconstitucional.

Isso porque, vigora em nosso ordenamento jurídico o **princípio da anterioridade**, segundo o qual a atual Câmara Municipal deve fixar o valor dos subsídios dos vereadores da legislatura seguinte (CF, art. 29, VI).

A observância do referido princípio tem por escopo, a um só tempo, impedir que o legislador municipal atue em causa particular, fixando seu próprio subsídio, ou venha, no curso da atual legislatura, a majorá-lo de qualquer modo.

Destarte, uma vez fixado o subsídio dos vereadores, considera-se exaurida a competência legislativa, não podendo mais ser alterado o subsídio, senão para a próxima legislatura, ressalvada a hipótese da revisão geral anual prevista no inciso X do art. 37 da Carta Maior.

Por isso, não está autorizada a Câmara Municipal, em verdadeiro *"efeito cascata",* a majorar automaticamente seus vencimentos toda vez que ocorrer a alteração dos subsídios dos Deputados Federais e, consequentemente, dos Deputados Estaduais, porquanto tal prática viola o princípio da anterioridade previsto na Carta Maior.

A questão já foi reiterada vezes debatida no Supremo Tribunal Federal, e a Corte Maior não deixa dúvidas sobre a ilegalidade da majoração dos subsídios dos vereadores no curso da própria legislatura, senão vejamos:

> *"CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO.* ***VEREADORES. REMUNERAÇÃO. FIXAÇÃO. LEGISLATURA SUBSEQÜENTE. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. CF/88, ART. 29, V. 1. Princípio da anterioridade - A remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente (CF, art. 29, V). Precedentes.*** *2. As razões do regimental não atacam os fundamentos da decisão agravada. 3. Agravo regimental improvido."* (RE-AgR 229.122/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, 2ª Turma, DJe 19.12.2008).
>
> *"CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. VEREADORES: REMUNERAÇÃO: FIXAÇÃO: LEGISLATURA SUBSEQÜENTE. C.F., art. 5º, LXXIII; art. 29, V. PATRIMÔNIO MATERIAL DO PODER PÚBLICO. MORALIDADE ADMINISTRATIVA: LESÃO.* ***I - A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subseqüente. C.F., art. 29, V. Fixando os Vereadores a sua própria remuneração, vale dizer, fixando essa remuneração para viger na própria legislatura, pratica ato inconstitucional lesivo não só ao patrimônio***

> ***material do Poder Público, como à moralidade administrativa, que constitui patrimônio moral da sociedade.*** *C.F., art. 5º, LXXIII. II. - Ação popular julgada procedente. III. - R.E. não conhecido."* (RE 206.889, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 13.6.1997).

Instado a se pronunciar sobre o tema, o Egrégio Tribunal de Contas de Minas Gerais assim se posicionou:

> *"O subsídio dos edis convém reforçar, estabelecido em cada legislatura para vigorar na subsequente, observado o previsto na lei orgânica e os limites constitucionais, art. 29, VI e VII, e art. 29-A, todos da Constituição da República - deve ser determinado em valor certo e não em percentual,* ***sob pena de se permitir majoração automática toda vez que ocorrer acréscimo na remuneração dos deputados estaduais, mecanismo que, ao meu ver, vulnera o princípio da anterioridade na fixação do subsídio dos edis****".* (Consulta n. 800655. Rel. Cons. SEBASTIÃO HELVÉCIO. Sessão do dia 24/02/2010).

No mesmo sentido, cito como precedentes desta Casa os Acórdãos n. 1278/2015 e 1147/2015, ambos do Pleno.

Não há dúvidas, portanto, que os vereadores de Santa Rita do Pardo receberam valores acima do permitido, conforme quadro abaixo:

SUBSÍDIO DOS VEREADORES			
NOME	**VALOR DE DIREITO**	**VALOR RECEBIDO**	**DIFERENÇA**
ANDRÉ LUIS BACALÁ RIBEIRO	29.712,00	35.952,00	**6.240,00**
ELENIR APARECIDA BARCELOS DE SOUZA	29.712,00	35.952,00	**6.240,00**
HAYMEE MONIKE CASTRO LIMA GARCIA	29.712,00	35.952,00	**6.240,00**
JONAS MARTINS FAUSTINO	29.712,00	35.952,00	**6.240,00**
JOSE FERREIRA DE MATOS	29.712,00	35.952,00	**6.240,00**
JOSUE NOGUEIRA MARTINS	29.712,00	35.952,00	**6.240,00**
RUY FERNANDES CASTELO BRANCO	29.712,00	35.952,00	**6.240,00**
TEREZA DE JESUS DA SILVA SOUZA	29.721,77	35.952,00	**6.240,00**
VANILDO ALVES RODRIGUES	29.721,77	35.952,00	**6.240,00**
TOTAL	**267.408,00**	**323.568,00**	**56.160,00**

Por tais razões, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

Como corolário, devem ser impugnados os valores recebidos indevidamente, que totalizam **R$ 56.160,00**, cabendo ao ordenador de despesas à época, Sr. André Luis Bacalá Ribeiro, a responsabilidade pela devolução da respectiva importância aos cofres públicos:

10 – Dos relatórios de gestão fiscal

Durante os trabalhos de inspeção, apurou-se que o órgão não apresentou os

Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao primeiro e segundo semestre de 2011, nem as Atas das realizações das audiências públicas.

A defesa alegou o encaminhamento dos mesmos e providenciou a juntada de dois protocolos, às f. 476-8 (peça 43).

As justificativas ofertadas pelo gestor não solucionaram a falha apontada.

De acordo com os dispositivos legais pertinentes à matéria (art. 54, III, c/c art. 63, II, 'b', da LC 101/2000), municípios com as características de Santa Rita do Pardo (menos de 50 mil habitantes), têm a faculdade de enviar os referidos documentos em períodos semestrais.

Da análise da defesa e dos protocolos apresentados, verifica-se que eles correspondem ao encaminhamento, a esta Corte de Contas, dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao primeiro e segundo semestre do exercício de 2012, não de 2011, perquirido no relatório de auditoria.

Ante a insuficiência dos documentos apresentados, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

10.1 – Bens Móveis

O item acima diz respeito à falta do registro de inventário e do ato que nomeia a comissão para levantamento dos bens patrimoniais.

Em resposta, o gestor apenas reconhece a falha e informa que *"está tomando as providências no sentido da regularização da pendência sobre o assunto"*.

Não há como se relevar o apontamento.

A Lei Federal n. 4.320/64 determina a manutenção do adequado registro de todos os bens móveis e imóveis que compõem o patrimônio do órgão administrativo, sendo inadmissível existir divergências de valores registrados em peças contábeis e no Livro de Inventário Patrimonial.

> *Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.*
>
> *Art. 95. A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.*
>
> *Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.*

Aliás, a informação contábil pública deve ser processada com base nos Princípios Fundamentais de Contabilidade, cujo escopo é dotar os registros dos atributos de utilidade, confiabilidade, estabilidade, objetividade e veracidade.

Ante a infringência às normas insculpidas na Lei Federal n. 4.320/64, que trata do correto registro das informações contábeis, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

DISPOSITIVO

Pelo exposto, acompanho, em parte, tanto a análise do Corpo Técnico quanto o Parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO:**

1 - pela **irregularidade** dos atos e procedimentos apurados no Relatório de Auditoria nº 61/2012, realizada na Câmara Municipal de Santa Rita do Pardo, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2011, nos termos do artigo 59, III c/c artigo 42, IX, da Lei Complementar nº 160/2012, decorrente das seguintes impropriedades:

a) Irregularidades na formalização do contrato n. 002/2011, com a empresa Adalberto Despencieri Dracena – ME (item 4.3.1 do relatório);

b) Não encaminhamento de contratos ao Tribunal de Contas (item 4.3.2 do relatório);

c) Diárias concedidas para participação em cursos sem a comprovação da participação nos eventos (item 6.3.1 do relatório);

d) Diárias concedidas sem finalidade ou motivação (item 6.3.3 do relatório);

e) Diárias concedidas durante o recesso parlamentar sem a comprovação da realização das viagens (item 6.3.4 do relatório);

f) Dos subsídios pagos a maior (item 8.1.1 do relatório);

g) Dos relatórios de gestão fiscal (item 10 do relatório);

h) Dos bens móveis (item 10.1 do relatório).

2 - pela aplicação de multa regimental ao Senhor ANDRÉ LUIS BACALÁ RIBEIRO, ex-presidente da Câmara Municipal de Santa Rita do Pardo, no valor correspondente a **300 (trezentas) UFERMS**, com fundamento nas regras dos artigos 21, X e 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012;

3 - pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para que comprove o recolhimento da multa imposta ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, consoante a regra dos artigos 50, I e 83 da Lei Complementar nº 160/2012, observado o disposto nos artigos 99 e 172, § 1º, I e II do Regimento Interno do TC/MS;

4 - pela **impugnação** do valor de **R$ 110.800,00 (cento e dez mil e oitocentos reais)**, referente às seguintes despesas pagas irregularmente:

4.1 – R$ 28.800,00, referentes às diárias para participação em cursos;

4.2 – R$ 24.600,00, referentes às diárias concedidas sem finalidade ou motivação;

4.3 – R$ 1.240,00, referentes às diárias concedidas durante o recesso parlamentar, sem a comprovação da realização das viagens.

4.4 – R$ 56.160,00, referentes aos subsídios pagos a maior aos vereadores.

Com fundamento no inciso II e § 1º, I, III e IV, todos do art. 172 do Regimento Interno do TCE/MS, c/c o artigo 61, I, da Lei Complementar nº 160/12, atribuo ao Sr. ANDRÉ LUIS BACALÁ RIBEIRO, ex-presidente da Câmara Municipal de Santa Rita do Pardo, a responsabilidade pela devolução do valor impugnado aos cofres públicos, acrescidos dos consectários legais, concedendo-lhe, para tanto, o prazo de 60 dias (art. 212, § 1º, do Regimento Interno do TC/MS);

5 - pela **recomendação** para que o atual ordenador de despesas adote providências no sentido de aprimorar o sistema de controle de diárias, exigindo dos servidores designados para as viagens a apresentação dos comprovantes de despesas (notas fiscais de passagens, hospedagem, combustíveis...), certificados de cursos, seminários e encontros, declarações de autoridades visitadas e outros documentos que comprovem a efetiva realização das viagens e das despesas, bem como o interesse público envolvido;

6 - pelo **desentranhamento** dos documentos de f. 480-907, referentes aos contratos n. 001, 003 e 004/2011, e sua autuação em separado, para análise desta Casa;

7 - pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar nº160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto da Conselheira relatora, em declarar irregulares os atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria, com aplicação de multa ao gestor e impugnação de valores referentes a valores pagos irregularmente.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relatora, a Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros José Ricardo Pereira Cabral, Iran Coelho das Neves, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo e Jerson Domingos.

Presente o Exmo. Sr. José Aêdo Camilo, Procurador Geral de Contas.

Campo Grande, 10 de agosto de 2016.

Conselheira **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**

Relatora

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**
Designado para lavratura e assinatura do Acórdão,
nos termos do art. 73, §3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

GAB.SKG/ SETAC.ASC /DSSM