DELIBERAÇÃO AC00 - 2100/2019

PROCESSO TC/MS	**:** TC/10701/2017
PROTOCOLO	**:** 1813054
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA
ÓRGÃO	**:** CÂMARA MUNICIPAL DE INOCENCIA
JURISDICIONADO	**:** JEFFERSON LOPES DE OLIVEIRA
RELATOR	**:** CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: AUDITORIA – LEGISLATIVO MUNICIPAL – CONCESSÃO DE DIÁRIAS – INTERESSE PÚBLICO – AUSÊNCIA – JUSTIFICATIVAS VAGAS – FALTA DE PREVISÃO LEGAL – VALOR FIXADO EM UFERMS – VALORES ELEVADOS – COMPLEMENTAÇÃO DE REMUNERAÇÃO – DESPESAS COM COMBUSTÍVEL – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – FORMALIZAÇÃO DE INSTRUMENTO CONTRATUAL – AUSÊNCIA – VEÍCULOS – ABASTECIMENTO – MANUTENÇÃO – CONTROLE E FORMALIDADES LEGAIS – INEXISTÊNCIA – CARGO DE CONTADOR – SERVIÇO INDISPENSÁVEL – PREVISÃO NO QUADRO – REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO – NECESSIDADE – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – IMPUGNAÇÃO DE VALORES.

As diárias serão regulares quando concedidas na exata quantidade e valor para cobrir as despesas daquele que se desloca, durante o período indispensável para cumprir o compromisso oficial, evidenciado o interesse público, sendo que o valor excedente de pagamento e sem contraprestação, é passível de responsabilização da autoridade responsável. Devem ser instituídas através de lei (em sentido estrito) e se inserem na modalidade de remuneração denominada “indenização”. A constatação do pagamento de diárias sem tal previsão evidencia ilegalidade do ato, bem como, verificado valores elevados que não condizem com a realidade da Administração Pública, resta demonstrada a distorção de sua finalidade, para complementação de remuneração.

A realização de despesas com combustíveis sem procedimento licitatório ou mesmo Dispensa de Licitação, e instrumento de contrato, demonstra contrariedade à lei, assim como, a ausência de controle referente ao abastecimento de veículo, sem identificação dos abastecidos, fiscalização quanto à quilometragem, medida de gastos, etc.

A apuração de ausência, no quadro de pessoal da Câmara Municipal, de cargo de contador, cujos serviços de assessoria contábil são prestados por empresa contratada, considerando-se a indispensabilidade da prestação de serviços desta natureza, evidencia contrariedade às disposições constitucionais, demonstrada a imprescindibilidade de tal previsão e da realização de concurso público.

A prática de atos administrativos em desconformidade com as disposições constitucionais, legais ou regulamentares constitui infração administrativa, os quais são declarados irregulares e impõem aplicação de multa ao responsável.

A despesa realizada à revelia da legislação, com valores pagos a maior, sem atendimento ao interesse público, constitui prejuízo ao erário, e enseja impugnação para ressarcimento do dano, no limite da competência estabelecida.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 24ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 11 de setembro de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, pela **irregularidade** dos atos

apurados no **Relatório de Auditoria n. 09/2017**, realizada na Câmara Municipal de Inocência, relativo ao período de janeiro a dezembro de 2015; pela aplicação de **multa** de **150 (cento e cinquenta) UFERMS** ao **Sr. Jefferson Lopes de Oliveira**, Presidente à época; pela **impugnação** do valor de **R$ 156.560,29** (cento e cinquenta e seis mil, quinhentos e sessenta reais e vinte e nove centavos), referente ao pagamento de diárias aos Vereadores da Câmara Municipal de Inocência, durante o exercício de 2015, em desacordo com o ordenamento, de responsabilidade do Sr. Jefferson Lopes de Oliveira, Ordenador de Despesas à época, a ser ressarcido aos cofres públicos do município e; pela concessão do **prazo de 60 (sessenta) dias** para que o responsável recolha o valor referente à multa junto ao FUNTC, comprovando nos autos no mesmo prazo.

Campo Grande, 11 de setembro de 2019.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Tratam os autos da Auditoria n. 09/2017, relativa ao período de janeiro a dezembro do ano de 2015, realizada na Câmara Municipal de Inocência, sob a responsabilidade do Presidente da Câmara à época, Vereador Jefferson Lopes de Oliveira.

A 3ª Inspetoria de Controle Externo - ICE, em seu relatório final, concluiu pela existência das seguintes irregularidades (f. 08/42):

> "- A Resolução que fixou o valor das diárias é ilegal/inconstitucional pelas razões elencadas nos subitens 5.1.1.1, 5.1.1.3 e 5.1.2, disso resultando a irregularidade de todas as diárias pagas durante o exercício de 2015;
>
> - Por não haver sido demonstrada a existência de interesse público, conforme exposto no item 5.1.3, fica caracterizada a irregularidade do pagamento das diárias durante o exercício de 2015;
>
> - Considerando que não havia razão para o pagamento das diárias, tampouco seriam necessárias a realização de despesas com as inscrições nos encontros dos vereadores e Marcha à Brasília, conforme demonstrado no item 5,2 e subitens, configura-se, assim, a irregularidade no pagamento das inscrições;
>
> - Restaram comprovadas, conforme item 6, a ausência de controle de abastecimento e realização de despesas com aquisição de combustíveis sem a devida formalização de procedimento licitatório;
>
> - Fica caracterizada irregularidade na realização de despesas com seguro, compras de pneus, manutenções e reparos do veículo da Câmara, no exercício 2015, consoante o exposto no item 7;
>
> - Com relação ao quadro de pessoal, recomendamos ao Ordenador de Despesas que adote as iniciativas para a criação do cargo de Contador na Câmara Municipal e, posteriormente, realize concurso público para o provimento do mesmo. Até que isso se efetive, sugere-se que seja nomeado um Contador para ocupar um dos cargos já existentes no Quadro de Pessoal, conforme Item 8."

Devidamente intimados para prestarem esclarecimentos quanto às irregularidades levantadas, os Senhores Jefferson Lopes de Oliveira, ex-Presidente da Câmara Municipal de Inocência, e Henrique César Liria Alves, Presidente da Câmara Municipal de Inocência, não apresentaram justificativas e/ou documentos; os Vereadores Adair Aparecido de Freitas, Adelino Machado Neto, João Vicente de Lima, José Carlos Hernandes Peres, Neusa Dias Junqueira, Valmes José de Carvalho e Willian Teixeira Cardoso, foram intimados para se manifestarem acerca do recebimento indevido de diárias, e também não se pronunciaram, sendo declarada a revelia de todos os intimados no Despacho n. 67277/2017 (f. 1153) e no Despacho n. 26603/2018 (f. 1177/1178).

O Ministério Público de Contas emitiu seu parecer às f. 1179/1188, concluindo:

"I – pela irregularidade e ilegalidade dos apontamentos constantes nos subitens 4, 5, 6 e 7 do item 9 do relatório de auditoria, nos termos do art. 42, I, V e IX da LC nº 160/12;

II – pela aplicação de multa ao Senhor Jefferson Lopes Oliveira, gestor da Câmara Municipal no exercício de 2015, constantes dos subitens de 2 a 7 do item 9 do relatório de auditoria, proporcional ao dano causado, pela prática de atos administrativos sem os requisitos formais e materiais exigidos, com fulcro nos arts. 42, I, V e IX e 44, I, ambos da LC nº 160/12;

III – pela impugnação dos valores correspondente às diárias pagas com insuficiente motivação ou com prestação de contas insatisfatória, sem comprovação do atendimento ao interesse público, nos termos do art. 61, I da LC 160/12, com responsabilidade solidária entre o Senhor Jefferson Lopes Oliveira e cada um dos vereadores abaixo mencionados:

Vereador	n. diárias	Valor R$
Adair Aparecido de Freitas	45	23.024,02
Adelino Machado Neto	02	1.023,04
Henrique César L. Alves	26	13.393,40
Jefferson Lopes de Oliveira	65	33.727,99
João Vicente de Lima	38	19.435,79
José Carlos Hernandes Peres	48	24.162,88
Neusa Dias Junqueira	22	10.893,72
Valmes José de Carvalho	32	16.533,42
Willian Teixeira Cardoso	29	14.366,03
TOTAL	**307**	**156.560,29**

IV – pela impugnação dos valores correspondentes a diárias pagas a diversos servidores, sem comprovação da existência de interesse público, imputável ao Senhor Jefferson Lopes Oliveira, gestor da Câmara Municipal no exercício de 2015, no montante corresponde a R$ 8.844,09 (oito mil oitocentos e quarenta e quatro reais e nove centavos);

V – pela impugnação dos valores correspondentes a inscrições pagas para participação em eventos sem comprovação de interesse público, imputável ao Senhor Jefferson Lopes Oliveira, gestor da Câmara Municipal no exercício de 2015, no montante correspondente a R$ 6.200,00 (seis mil e duzentos reais);

VI – pela impugnação dos valores correspondentes à realização de despesas sem procedimento licitatório, imputável ao Senhor Jefferson Lopes Oliveira, gestor da Câmara Municipal no exercício de 2015, no montante de 23.079,11(vinte e três mil setenta e nove reais e onze centavos).

VII – pela determinação para que seja a juntada cópia do Relatório e deste parecer ao processo informado a fim de colaborar na instrução processual e subsidiar aquele julgamento futuro;

VIII – pela determinação para que seja editada lei, em sentido estrito, para regulamentar a concessão de verba indenizatória, dentre elas, a concessão de diárias, revendo a questão da indexação a índice e atendimento aos princípios da moralidade e economicidade;

IX – pela determinação para que o atual gestor adote as medidas necessárias para o exato cumprimento das normas citadas neste parecer, nos termos do art. 21, VIII da

> LC n. 160/12, comprovando-se nestes autos as providências adotadas, no prazo a ser concedido pelo Relator;
>
> X – pela recomendação inicie o planejamento realização concurso público e treinamento dos servidores efetivos da Câmara;
>
> XI – pela comunicação do resultado do julgamento aos interessados, nos termos regimentais."

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Na análise da equipe técnica ficou demonstrado que foram pagas diárias ao Presidente, Vereadores e servidores da Câmara Municipal de Inocência, com base na Resolução n. 001/2013, que "Dispõe sobre viagens oficiais e a concessão de diárias aos Vereadores e servidores do Poder Legislativo de Inocência".

Conforme entendimento do Tribunal de Contas, estabelecido através do Parecer-C n. 006/2009, quesito 4[1], a concessão de diárias, por sua natureza de verba indenizatória, deveria estar prevista em lei, em sentido estrito, e não apenas em Resolução. Ressaltamos que a normativa utilizada (Resolução) não atende ao princípio da legalidade, sendo que, em sentido estrito, torna-se necessária a edição de lei para regulamentar a concessão de verba indenizatória, dentre elas, a concessão de diárias.

Como bem destacado no parecer do Ministério Público de Contas, o TCE nos autos do processo TC/MS n. 5555/2009, em resposta à União das Câmaras de Vereadores, manifestou-se sobre a questão:

> "Portanto, no âmbito do poder legislativo municipal deverá existir uma lei, em sentido estrito e específica, que deve conter no mínimo a conceituação de "verba indenizatória", seu valor, periodicidade de recebimento e a obrigatoriedade da prestação de contas. Além disso, referida norma legal não poderá conceder um valor a título de "verba indenizatória" que somada aos subsídios dos vereadores, estabelecidos em conformidade com o art. 29 da CF, ultrapasse o subsídio mensal em espécie do prefeito municipal, em outras palavras, essas parcelas somadas [verba indenizatória + subsídios] e outras que licitamente possam existir, não podem ultrapassar o limite constitucional, "Teto do Funcionalismo", que no âmbito do município é o subsídio mensal em espécie recebido pelo prefeito municipal (art. 37, inciso XI da CF)."

Além do pagamento de diárias ter se dado através de Resolução e não de lei, apurou-se na Auditoria que a fixação do valor dessas diárias tem como referência a

[1] PARECER-C N. 00/0006/09
Quesito 4: As diárias estarão incluídas no uso da mesma?
Resposta: Sim. As diárias, que devem ser instituídas através de lei (em sentido estrito), se inserem na modalidade de remuneração denominada "indenização" e, por isso, constituem-se num tipo de verba de caráter indenizatório, destinando-se a ressarcir as despesas com passagem e/ou estadia, quando o Vereador tiver que se ausentar do município onde exerce seu mandato, no exercício da sua função pública, por isso, inegável que devem ser incluídas no cômputo da verba indenizatória.

UFERMS, o que torna difícil o seu controle e fiscalização; verificando-se, também, que as diárias pagas pela Câmara Municipal de Inocência revelaram valores elevados, não condizente com a realidade da Administração Pública em geral, caracterizando, assim, uma forma de complementação da remuneração.

Segundo o levantamento da 3ª ICE, o subsídio dos Vereadores para a legislatura 2013/2016, foi fixado em R$ 4.000,00 (quatro mil reais), assim em janeiro de 2015 o valor de uma diária para deslocamento dos Vereadores, dentro do Estado de Mato Grosso do Sul, foi de R$ 475,87 (correspondente a 23 UFERMS - Unidade Fiscal Estadual de Referência de Mato Grosso do Sul), em dezembro de 2015, essa mesma diária perfazia o valor de R$ 511,52.

Com base nesse valor, se um Vereador recebesse, por exemplo, 03 (três) diárias para deslocamento dentro do Estado, em dezembro de 2015, ele aumentaria em mais de 33% o valor do seu subsídio.

As diárias devem ser fixadas de acordo com a realidade do mercado do local para o agente que se deslocou em função de seu município ou ainda ter um valor fixo, variando, apenas, com a natureza da viagem, tendo um valor maior quando deslocamento se der para fora do Estado.

Segundo a doutrina majoritária, diária é uma indenização que faz jus o servidor ou agente político que se deslocar, temporariamente, da respectiva localidade onde tem exercício, a serviço ou para participar de evento de interesse da administração pública, prévia e formalmente autorizada pelo ordenador de despesas, destinada a cobrir as despesas de alimentação, hospedagem e locomoção.

O valor pago a título de diária é para o período de deslocamento, entre a saída e o retorno à sede de exercício laboral, a diária integral é concedida por dia de deslocamento da localidade onde o servidor ou agente político tem exercício, contada pelo período de 24 (vinte e quatro) horas da partida, desde que a fração da viagem seja igual ou superior a 12 (doze) horas e quando a viagem for superior a 4 (quatro) horas e inferior a 12 (doze) horas a indenização é de meia diária, desde que apresentado comprovante de despesas com alimentação ou hospedagem referente ao período de fração de diária, portanto, quando o agente público retorna para o Município de Inocência no mesmo dia, o valor pago deveria ser menor, em respeito aos princípios da moralidade, razoabilidade, legalidade e economicidade, estatuídos no art. 37, *caput,* da CF/88.

Outro ponto levantado na Auditoria diz respeito ao fato de que a maioria dos deslocamentos realizados estava relacionada à participação em encontros de Vereadores, sendo assim, de interesse pessoal, distanciando-se da finalidade pública, constataram-se, ainda, inúmeras viagens cujo objetivo apresentado foi de que o Vereador estaria a serviço da municipalidade ou tratando de assuntos atinentes às atribuições conferidas em decorrência de seu cargo, justificativa bastante vaga que não esclarece o motivo da viagem, sem comprovar se atividades atenderam à finalidade pública ou não, dificultando, desta forma, a verificação de

sua real necessidade, assim como, se o interesse público, objetivo final do deslocamento, foi alcançado.

Assim, aduz a equipe técnica que "*Do total das diárias pagas, no exercício de 2015, esta equipe identificou o pagamento de 286 diárias, no total de R$ 135.055,48, referentes à participação de Vereadores e Servidores em encontros de vereadores realizados pela União da Câmara de Vereadores de MS (UCVMS), bem como para comparecer à sede da UCVMS para tratar de assuntos atinentes ao cargo. Considerando que o deslocamento do Vereador e/ou Servidor para fora do município somente deve ocorrer em atendimento ao interesse da Administração, a utilização de tal montante do escasso recurso público para atendimento de interesse pessoal do Vereador ou Servidor não pode ser aceito como regular. Além da participação dos Vereadores, também os Servidores da Câmara Municipal participaram de tais encontros de Vereadores".*

Além dessas viagens para participar de encontros realizados pela UCVMS, foram identificados pagamentos de diárias para participação de Vereadores na XIX Marcha a Brasília em defesa dos Municípios e para visitas a gabinetes de Senadores, Deputados Federais, à Assembleia Legislativa e diversos órgãos e Secretarias, justificados de forma genérica.

Como bem pontuado pelos técnicos, não se mostra necessário tantos deslocamentos de Vereadores até Brasília, pois além dos meios de comunicação hoje existentes, os parlamentares de Mato Grosso do Sul regressam rotineiramente ao Estado para visitar suas bases e atender as demandas, além de manterem escritórios, onde poderiam ser agendados encontros, sem necessidade de viagens interestaduais, ainda mais, diante da notória "crise econômica" pela qual nosso Estado e Municípios atravessam.

Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, que assim se manifestou no Acórdão n. 2.869/2008, da relatoria do Ministro Marcos Vinicios Vilaça, destacando "*é irregular a concessão de diárias e passagens sem a devida comprovação de interesse público*".

As diárias serão devidas e regulares quando concedidas na exata quantidade e valor para cobrir as despesas daquele que se desloca, durante o período indispensável que este realmente necessita ficar afastado da sede para cumprir o compromisso oficial pertinente ao interesse público para o qual foi designado. O valor porventura excedente constitui pagamento sem contraprestação e, portanto, passível de responsabilização da autoridade que o autorizou sem o devido cuidado, e sem a correta demonstração de que a finalidade a que se destinava foi alcançada.

Ressaltamos que apesar de todos os Vereadores de Inocência que receberam diárias em descordo com a lei terem sido intimados, em respeito ao princípio da ampla defesa e do contraditório, transcorreu o prazo legal sem qualquer manifestação; oportuno salientar que observamos essa conduta dos integrantes do Legislativo de Inocência repetir-se em outras Auditorias realizadas em diversos

exercícios financeiros, caracterizando desídia por parte dos agentes políticos.

Constatou-se, também, que foram realizadas despesas com combustíveis sem procedimento licitatório ou mesmo Dispensa de Licitação, nem instrumento de contrato, em desacordo com o art. 2º c/c art. 62, § 4º da Lei n. 8.666/93.

Verificou-se a ausência de controle referente ao abastecimento do veículo, não há identificação dos veículos abastecidos, fiscalização quanto à quilometragem, medida de gastos, etc., além de serem constatados gastos com seguro, aquisição de pneus, manutenção e reparos do veículo da Câmara Municipal, sem as formalidades legais.

Por fim, a equipe técnica apurou que no quadro de pessoal da Câmara Municipal de Inocência, não há o cargo de Contador, e que os serviços de assessoria contábil eram prestados pela empresa J V Assessoria Contábil Ltda. - EPP, a um custo mensal de R$ 8.100,00 (Contrato Administrativo n. 03/2015 - TC/MS 7861/2015); considerando-se o orçamento de que dispõe a Câmara Municipal e a indispensabilidade da prestação desta natureza de serviços, imprescindível a previsão no quadro de pessoal do órgão o cargo de Contador e posteriormente realização de concurso para provimento do cargo.

O mestre Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 30ª Ed. Malheiros, ensina:

> "A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso."

Na mesma linha José dos Santos Carvalho Filho, em seu Manual de Direito Administrativo, assim se pronunciou:

> "O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita."

As situações evidenciadas nos autos revelam a prática de atos administrativos e de gestão contrários aos princípios da legalidade e da moralidade, bem como às normas de administração pública, notadamente no que diz respeito ao pagamento de diárias aos integrantes do Legislativo de Inocência, sem critérios rígidos.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, consubstanciado no Relatório de Auditoria da equipe técnica e acolhendo o parecer do Ministério Público de Contas, VOTO:

I - Pela IRREGULARIDADE dos atos apurados no Relatório de Auditoria n.

09/2017 (item 9 – subitens 1 a 7), realizada na Câmara Municipal de Inocência, relativo ao período de janeiro a dezembro de 2015;

II - Pela aplicação de MULTA no valor de 150 (cento e cinquenta) UFERMS ao Sr. Jefferson Lopes de Oliveira, Presidente da Câmara Municipal de Inocência à época, nos termos do inciso I, do artigo 44, da Lei Complementar n. 160/12 c/c o inciso I, do artigo 170, da RNTC/MS n. 076/13;

III – pela IMPUGNAÇÃO do valor de R$ 156.560,29 (cento e cinquenta e seis mil, quinhentos e sessenta reais e vinte e nove centavos), referente ao pagamento de diárias aos Vereadores da Câmara Municipal de Inocência, durante o exercício de 2015, em desacordo com o ordenamento legal, de responsabilidade do Sr. Jefferson Lopes de Oliveira, Ordenador de Despesas à época, a ser ressarcido aos cofres públicos do município;

IV – pela CONCESSÃO do prazo de 60 (sessenta) dias para que o responsável recolha o valor referente à multa junto ao FUNTC, comprovando nos autos no mesmo prazo, conforme o estabelecido no § 1º, incisos I e II do artigo 172 da Resolução Normativa TC/MS n. 076/2013;

V – pela INTIMAÇÃO do resultado deste julgamento aos interessados, conforme o artigo 50 da Lei Complementar n. 160/2012 c/c o artigo 94 da Resolução Normativa TC/MS n. 076/2013.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator pela irregularidade dos procedimentos administrativos, com aplicação de multa e impugnação de valores de responsabilidade do ordenador de despesas.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros: Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior, Procurador Geral de Contas.

Campo Grande, 11 de setembro de 2019.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**
Relator

GAB.RC
SETAC.APT/dssm