Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

DELIBERAÇÃO AC00 - 1414/2019

PROCESSO TC/MS	**:** TC/22398/2017
PROTOCOLO	**:** 1843906
TIPO DE PROCESSO	**:** RELATÓRIO DESTAQUE
ÓRGÃO	**:** CÂMARA MUNICIPAL DE COSTA RICA
JURISDICIONADO	**:** AVERALDO BARBOSA DA COSTA
RELATOR	**:** CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: RELATÓRIO-DESTAQUE – AUDITORIA – LEGISLATIVO MUNICIPAL – PAGAMENTO DE DIÁRIAS A VEREADORES – INTERESSE PÚBLICO – PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE – COMPROVAÇÃO DO ATENDIMENTO – AUSÊNCIA – IMPROBIDADE – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – IMPUGNAÇÃO DE VALORES – RECOMENDAÇÃO.

Se imprescindível o deslocamento de vereadores para resolver assuntos relacionados ao município, as questões tratadas devem restar suficientemente demonstradas, através de relatórios detalhados, discriminando as datas de deslocamento, meio de locomoção, o destino, serviços executados e documentos comprobatórios, sob pena de se considerar não atendido o interesse público capaz de justificar o pagamento.

Os gastos com diárias para a participação de vereadores em cursos, seminários, encontros, etc., devem ser comprovados de maneira efetiva, assim como devem ser devidamente demonstrados quais os benefícios proporcionados à coletividade com a participação dos Edis nesses cursos e seminários.

Valores elevados pagos em diárias não condizem com a realidade da atual economia, caracterizando, assim, uma forma de complementação de remuneração, cabendo ao sistema de controle interno das câmaras atuar para evitar tal manobra.

A irregularidade do pagamento sujeita o gestor à multa, que deve, também, ressarcir o valor pago indevidamente ao erário. É recomendado que o gestor que utilize critérios mais rigorosos na concessão de diárias, cujos valores atribuídos a esse título correspondam ao custo médio de alimentação, transporte e hospedagem da região para onde o agente será deslocado, devendo os gastos ser realizados, respeitando os princípios da Administração Pública, de forma que conduta contrária enquadra-se em ato de improbidade.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 17ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 18 de junho de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, pela **irregularidade** dos atos apurados no Relatório Destaque n. 20/17, oriundo de Auditoria realizada na Câmara Municipal de Costa Rica, exercício 2016; pela aplicação de **multa** de **200 (duzentas) UFERMS** ao **Sr. Averaldo Barbosa da Costa**, Presidente à época, face a autorização de pagamento de diárias sem critérios objetivos e ante a escassez de informações nos

relatórios de viagens e nas prestações de contas dos referidos pagamentos, não sendo possível identificar claramente o atendimento ao interesse público nas viagens realizadas pelos Vereadores, bem como a falta de razoabilidade no valor das diárias, fugindo dos princípios que regem a Administração Pública; pela **impugnação** do valor de R$ 346.190,13 (trezentos e quarenta e seis mil, cento e noventa reais e treze centavos) referente ao pagamento de diárias aos Vereadores, durante o exercício de 2016, em desacordo com o ordenamento legal, de responsabilidade do **Sr. Averaldo Barbosa da Costa**, Ordenador de Despesas à época, a ser ressarcido aos cofres públicos do município; pela concessão do **prazo de 60 (sessenta) dias** para que se recolha a multa junto ao FUNTC, comprovando nos autos no mesmo prazo e; pela **recomendação** ao atual Presidente da Câmara Municipal para que utilize critérios mais rigorosos na concessão de diárias aos Vereadores, se ainda não o fez, em estrita observância aos princípios da moralidade, legalidade, economicidade e eficiência.

Campo Grande, 18 de junho de 2019.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator.

Tratam os autos do Relatório Destaque n. 20/2017, extraído de Auditoria realizada na Câmara Municipal de Costa Rica, exercício 2016, sob a responsabilidade do Sr. Averaldo Barbosa da Costa, Presidente à época.

Realizada a Auditoria e após a análise da documentação apresentada, a equipe técnica destacou a seguinte irregularidade:

> "• Pagamento de diárias aos Vereadores sem comprovação de atendimento ao interesse público e em desacordo com os princípios da moralidade, eficiência e economicidade."

No Relatório Destaque foram citados doze Vereadores de Costa Rica, os quais foram regularmente intimados para apresentarem suas justificativas/documentos acerca dos questionamentos.

A 3ª Inspetoria de Controle Externo, analisando os argumentos encaminhados pelos Vereadores, entendeu que as irregularidades apontadas no Relatório persistiram, concluindo: (986/989).

> "• Inconstitucionalidade do ato – Lei nº 1.309/2016 – que normatiza a concessão/pagamento de diárias na Câmara Municipal de Costa Rica/MS, em razão do alto valor fixado a título das diárias (item 4.1 do Relatório Destaque c/c item 3.1 desta Análise);
> • Várias viagens feitas por vereador durante o mês (item 4.2.1 do Relatório)/Pagamento de diárias a vários vereadores no mesmo período (item 4.2.2 do Relatório)/Pagamento de várias diárias a um vereador em um único deslocamento (item 4.2.3 do Relatório), atribuíveis ao Ordenador de Despesas, conforme exposto no item 3.2 desta Análise;
> • Pagamento de diárias sem a comprovação de atendimento ao interesse público:"

Por sua vez, o Ministério Público de Contas opinou (f. 991/995):

> **"**I – pela **irregularidade e ilegalidade** das concessões das diárias com insuficiente motivação ou com prestação de contas insatisfatória, sem comprovação do atendimento ao interesse público, em razão de infrações a norma legal e regulamentar, nos termos do art. 42, I, V e IX da LC nº 160/12;
> II – pela **aplicação de multa** ao gestor pelos atos ilegais constatados no Relatório Destaque nº 20/2017, proporcional ao dano causado, pela prática de ato administrativo sem os requisitos formais e materiais exigidos;
> III – pela **impugnação** do valor correspondente às diárias pagas com insuficiente motivação ou com prestação de contas insatisfatória, sem comprovação do atendimento ao interesse público, cujo quantum e a indicação do agente a ser imputado foram levantados pela equipe técnica, nos termos do inciso I do art. 61 da Lei Complementar nº 160/2012;
> IV – pela **determinação** para que o gestor adote as medidas necessárias para o

exato cumprimento da lei, nos termos do art. 21, VIII da Lei Complementar nº 160/12, comprovando-se nestes autos as providências adotadas, no prazo a ser concedido pelo Relator;
V – pela **comunicação** do resultado do julgamento aos interessados, nos termos regimentais."

É o relatório.

VOTO
Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator.

De fato os achados da Inspeção que compõem o Relatório Destaque n. 20/2017, são relevantes e configuram inobservância aos princípios que regem a administração pública.

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.

No decorrer da Auditoria constatou-se que as justificativas apresentadas para inúmeras viagens e ensejaram os pagamentos de diárias eram demasiadamente vagas, tais como "a serviço da municipalidade" ou "tratando de assuntos atinentes às atribuições conferidas em decorrência do cargo de Vereador", justificativas que não esclarecem o motivo da viagem, nem comprovam se essas atividades atenderam à finalidade pública ou não, dificultando, desta forma, a verificação de sua real necessidade, assim como, se de fato o interesse público, objetivo final do deslocamento, foi alcançado.

Verificou-se, também, que as viagens foram realizadas para participar de encontros promovidos pela União das Câmaras de Vereadores de MS - UCVMS, e para visitas a gabinetes de Senadores, Deputados Federais, à Assembleia Legislativa e diversos órgãos e Secretarias, justificados de forma genérica e sem a comprovação de resultados efetivos dessas visitas.

Como bem pontuado pelos técnicos, não se mostra necessário tantos deslocamentos de Vereadores até a Capital ou a Brasília, pois além dos meios de comunicação hoje existentes, mais modernos e baratos, como email, vídeo conferência, internet, dentre outros, 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 intermunicipais e interestaduais, ainda mais, diante da notória "crise econômica" pela qual nosso Estado e Municípios atravessam.

Nos casos em que for imprescindível o deslocamento até um determinado órgão para resolver assuntos relacionados ao município, as questões tratadas devem restar suficientemente demonstradas, através de relatórios detalhados (discriminando as datas de deslocamento, meio de locomoção, o destino, serviços executados) e documentos comprobatórios, sob pena de se considerar não atendido o interesse público que poderia justificar o pagamento.

De outro norte os gastos com diárias para a participação de Vereadores em diversos cursos, seminários, encontros, etc, também devem ser comprovados de maneira efetiva, ou seja, ficar devidamente demonstrado quais os benefícios seriam proporcionados à coletividade com a participação dos edis nesses cursos e seminários.

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*".

A correta prestação de contas dos recursos públicos é obrigação de todo agente público, assim dispõe a CF/88, quando 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."

A concessão de diárias, tendo natureza de verba indenizatória, exige a necessidade de comprovação de todos os gastos envolvidos, bem como a demonstração do atingimento do interesse público; no caso em tela, o cerne da questão repousa na motivação do ato, na prestação de contas devidamente documentada e no atingimento do interesse público comprovado.

Os valores pagos em diárias pela Câmara Municipal revelaram-se elevados, não condizentes com a realidade da atual economia, caracterizando, assim, uma forma de complementação da remuneração, haja vista que uma diária para viagens dentro do Estado, vigente em dezembro de 2016, estava fixada em R$ 695,83 e fora do Estado em R$ 922,35, de forma que se um Vereador recebesse três diárias no mês, para se deslocar dentro do Estado, aumentaria o valor de seu subsídio em aproximadamente 34,7%, conforme levantamento da equipe técnica.

A título de informação, apurou-se que durante o exercício de 2016, a Câmara Municipal de Costa Rica pagou em diárias aos Vereadores o montante de R$ 346.190,13 e em subsídios no mesmo período foram pagos R$ 721.525,20.

Foram destacados os seguintes pagamentos durante o exercício de 2016:

Beneficiários	Valor recebido R$
Adair Tiago de Oliveira	47.853,39
Ailton Martins de Amorim	19.086,05
Averaldo Barbosa da Costa	28.825,36
Ivanildo Ferrari	11.856,64
Joaquim Alcides Carrijo	35.238,03
José Augusto Maia Vasconcelos	51.935,78
Jovenaldo Francisco dos Santos	39.989,01
Lucas Lázaro Gerolomo	46.039,20
Rayner Moraes Santos	50.529,69
Ronivaldo Garcia Cota	2.888,31
Rosangela Marçal Paes	4.174,98
Waldomiro Bocalan	7.773,69
TOTAL	**346.190,13**

Recomenda-se que os valores atribuídos a título de diárias correspondam ao custo médio de alimentação, transporte e hospedagem da região para onde o agente será deslocado. A princípio não há um parâmetro a ser utilizado para a fixação do valor das diárias, mas os gastos devem ser realizados, respeitando os princípios da Administração Pública (entre eles o do interesse público e o da moralidade administrativa) que estão intimamente ligados à ideia de probidade, dever inerente ao agente público. Assim, a conduta contrária aos referidos princípios enquadra-se nos chamados atos de improbidade, previstos no art. 37, § 4º, da Constituição Federal, cominando como sanções a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.

O administrador não pode fazer o que bem entender, está sujeito ao princípio da legalidade, ou seja, ele só pode agir segundo a lei, dentro do que ela expressamente autorizar e no silêncio desta está proibido de agir.

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, vejamos o que dispõe o art. 11 da Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992, *in verbis*:

> "Art. 11 Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:

As diárias de viagem para a participação de Vereadores em eventos e demais deslocamentos devem ser concedidas com parcimônia e atender ao interesse público. Os sistemas de controle interno das Câmaras devem atuar para garantir esses princípios e também para evitar que a concessão de diárias seja uma manobra para aumentar a remuneração.

O Prof. José Afonso da Silva no Manual do Vereador, 3ª Ed. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 79, ensina:

> "A diária é circunstancial e se destina a recompensar despesas feitas no desempenho de serviços fora do local da sede, não sendo vantagem pecuniária em razão de mandato."

Por fim, ressaltamos que encontra-se tramitando no Tribunal de Justiça, a Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa n. 0801073-78.2016.8.12.0009, proposta pelo Ministério Público Estadual em face dos Vereadores de Costa Rica, questionando o pagamento de diárias.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, consubstanciado na manifestação da 3ª ICE e no parecer do Ministério Público de Contas, VOTO:

I - Pela IRREGULARIDADE dos atos apurados no Relatório Destaque n. 20/17, oriundo de Auditoria realizada na Câmara Municipal de Costa Rica – exercício 2016, sob a responsabilidade do Sr. Averaldo Barbosa da Costa, Presidente à época;

II - pela aplicação de MULTA no valor de 200 (duzentas) UFERMS ao Sr. Averaldo Barbosa da Costa, Presidente da Câmara Municipal de Costa Rica à época, face a autorização de pagamento de diárias sem critérios objetivos e ante a escassez de informações nos relatórios de viagens e nas prestações de contas dos referidos pagamentos, não sendo possível identificar claramente o atendimento ao interesse público nas viagens realizadas pelos Vereadores, bem como a falta de razoabilidade no valor das diárias, fugindo dos princípios que regem a Administração Pública, com base inciso I e IX, do artigo 42 e inciso I do art. 44, da Lei Complementar n. 160/12;

III – pela IMPUGNAÇÃO do valor de R$ 346.190,13 (trezentos e quarenta e seis mil, cento e noventa reais e treze centavos) referente ao pagamento de diárias aos Vereadores da Câmara Municipal de Costa Rica, durante o exercício de 2016, em desacordo com o ordenamento legal, de responsabilidade do Sr. Averaldo Barbosa da Costa, Ordenador de Despesas à época, a ser ressarcido aos cofres públicos do município, conforme determina o art. 61, I da LC 160/12 c/c o inciso II do art. 172 e inciso III do § 1º do mesmo artigo da RNTC/MS n. 076/13;

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 RECOMENDAÇÃO ao atual Presidente da Câmara Municipal de Costa Rica para que utilize critérios mais rigorosos na concessão de diárias aos Vereadores, se ainda não o fez, em estrita observância aos princípios da moralidade, legalidade, economicidade e eficiência;

VI - pela INTIMAÇÃO do interessado acerca do resultado do julgamento, nos termos do artigo 50 da Lei Complementar n. 160/2012 c/c artigo 94 da Resolução Normativa n. 76/2013.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, para o fim de declarar a irregularidade dos atos de gestão identificados no Relatório-Destaque, com aplicação de multa e impugnação de valores ao ordenador de despesas responsável e recomendação ao atual gestor.

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, 18 de junho de 2019.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**
Relator

GAB.RC/SETAC.APT/ARP /dssm