DELIBERAÇÃO AC00 - 745/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/20100/2014
PROTOCOLO	: 1475205
TIPO DE PROCESSO	: REPRESENTAÇÃO
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE ALCINÓPOLIS
JURISDICIONADO (A)	: VALTER RONIZ DIAZ DE SOUZA
REPRESENTANTE	: HUMBERTO DE MATOS BRITTES – PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL; DANIELLA COSTA DA SILVA – 1ª PROMOTORIA DA COMARCA DE COXIM – MS
INTERESSADO	: MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DO ESTAO DE MATO GROSSO DO SUL
RELATOR (A)	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: REPRESENTAÇÃO – INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES – PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL – DIÁRIAS – INSTITUIÇÃO MEDIANTE DECRETO LEGISLATIVO – POSSIBILIDADE – VALOR DA DIÁRIA – SUPOSTO EXCESSO – NÃO CONFIGURAÇÃO – VALORES RAZOÁVEIS – CONCESSÕES DE DIÁRIAS – ALEGADO DESATENDIMENTO DO INTERESSE PÚBLICO – NÃO CARACTERIZAÇÃO – VALOR DA DIÁRIA – FIXAÇÃO – UTILIZAÇÃO DE INDEXADOR MUNICIPAL – IMPOSSIBILIDADE – PROCEDÊNCIA PARCIAL – DETERMINAÇÃO – SIGILO PROCESSUAL – SUSPENSÃO – ARQUIVAMENTO.

I – Não há irregularidade na instituição de pagamento de diárias, no âmbito da Câmara Municipal, por meio de Decreto Legislativo, notadamente, pelo fato de que se trata de instrumento legal, típico do Poder Legislativo, equivalente à lei (em sentido estrito) utilizada pelo Poder Executivo.

II – Os valores das diárias devem ser fixados em quantia certa e em moeda nacional corrente, sendo irregular a sua fixação com base na aplicação de indexadores.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 2ª Sessão Reservada do Tribunal Pleno, de 4 de outubro de 2017, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator: **I –** Pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da Representação, por entender como irregular a fixação do valor da diária com aplicação de indexador (UPFM), vedado pela Constituição Federal; **II –** Pela DETERMINAÇÃO ao atual Presidente da Câmara Municipal de Alcinópolis, que tome providências no sentido da adequação do Decreto Legislativo que estipula o valor das diárias, retirando a indexação, devendo comprovar nos autos no prazo de 60 (ses-

senta) dias; **III –** Pela RETIRADA do caráter sigiloso imposto a este processo; **IV –** Pelo ARQUIVAMENTO dos autos, após a comprovação do atendimento do item “II”; e **V –** Pela INTIMAÇÃO dos interessados, quanto aos termos deste julgamento.

Campo Grande, 4 de outubro de 2017.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Trata o presente processo de DENÚNCIA proposta pelo Procurador-Geral de Justiça em atendimento da solicitação da 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Coxim, acusando irregularidades na gestão do Senhor VALTER RONIZ DIAZ DE SOUZA, ex-Presidente da Câmara Municipal de Alcinópolis.

O processo foi distribuído para minha relatoria e encaminhado para a Assessoria Jurídica da Presidência que emitiu parecer (peça 6), nos seguintes termos:

> Ante aos possíveis indícios de irregularidades, esta Assessoria Jurídica, em consonância com a legislação vigente, em especial a Lei Complementar nº. 160/2012 opina pela solicitação ao jurisdicionado o envio de documentos e razões necessárias à análise dos pagamentos efetuados referentes às diárias de vereadores e funcionários da Câmara Municipal de Alcinópolis no ano de 2012.
>
> Caso a análise documental seja insuficiente, sugere-se a realização de Inspeção, nos moldes dos artigos 175 e 176 do Regimento Interno deste Tribunal.

Chamado a manifestação, o Ministério Público de Contas seguiu no caminho da realização de inspeção na forma regimental (peça 8) o que foi por mim deferido (peça 9).

A equipe da 3ª Inspetoria de Controle Externo, por meio de circunstanciado relatório (peça 14) apontou a existência de quatro irregularidades a saber:

> ***1 – Item 5.2*** *– Instituição do pagamento de diárias por meio de Decreto Legislativo.*
>
> - Contrariedade ao princípio da legalidade, expresso no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal;
>
> ***2 – Item 5.3*** *- Fixação do valor das diárias em UPMF.*
>
> - Fixação dos valores das Diárias em Unidade Padrão Fiscal do Município, o que foge aos princípios da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – "Lei da Transparência";
>
> ***3 – Item 5.4*** *– Valor das diárias elevado.*
>
> - Contrariedade ao princípio constitucional da moralidade e das normas que vedam o enriquecimento sem causa;
>
> ***4 – Itens 5.5 e 6*** *– Diárias concedidas aos Vereadores sem atendimento ao princípio do interesse público.*
>
> - Violação aos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência no montante de R$ 53.075,36.

Intimado do teor do Relatório de Inspeção, o interessado veio aos autos (peça

22) e rebateu todas as irregularidades apontadas pelo corpo instrutivo, alegando em síntese que a fixação do valor das diárias em UPFM tem previsão no Código Tributário Municipal, e que não há nenhuma norma ou lei que impeça tal estipulação.

No que ser refere ao pagamento de diárias, afirma que todos os valores pagos foram para deslocamentos dos vereadores em busca de melhor desempenhar o mandato do vereador, para realização de capacitação e aperfeiçoamento. Cita que vários dos cursos e seminários foram realizados pelo próprio Tribunal de Contas, Ministério Público Estadual, etc. Juntou alguns documentos que na sua visão comprovariam a tese acima esposada.

Com a juntada dos documentos citados, a 3ª ICE analisou o processo e emitiu sua opinião (peça 24) pela procedência da Denúncia uma vez que as irregularidades permaneceram injustificadas, no que foi seguida igualmente pelo Ministério Público de Contas (peça 25).

Vieram-me os autos conclusos. Esse é o sucinto relatório, passo ao voto.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Consoante sobredito, estamos frente a uma Representação originária do Ministério Público Estadual contra atos praticados pelo ex-Presidente da Câmara Municipal de Alcinópolis Senhor VALTER RONIZ DIAZ DE SOUZA, no exercício financeiro de 2012.

Devidamente instruído o processo, com parecer da Assessoria Jurídica, relatório de Inspeção da equipe técnica da 3ª Inspetoria de Controle Externo e parecer do Ministério Público de Contas, os dois últimos apontando quatro irregularidades conforme acima elencadas, sendo que o r. Ministério Público de Contas sugere a procedência da denúncia com o sancionamento do ordenador do período.

Analisando profundamente o Relatório de Inspeção da 3ª ICE, que apontou inicialmente as irregularidades, me vejo na necessidade de fazer os seguintes comentários, a saber:

> ***1 – Item 5.2*** *– Instituição do pagamento de diárias por meio de Decreto Legislativo.*
>
> - Contrariedade ao princípio da legalidade, expresso no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal;

Com o acato necessário, vou divergir da opinião esposada pela instrução e Ministério Público de Contas, pois me parece que não se aperceberem que o “decreto legislativo” é instrumento hábil para a instituição de diárias no âmbito da

Câmara Municipal, uma vez que se trata de igual norma “lei” do Poder Executivo.

Segundo a melhor doutrina, o Decreto legislativo é de competência exclusiva do Congresso Nacional, sem necessitar de sanção presidencial, e tem força de lei. O Decreto Legislativo é espécie normativa primária, de hierarquia legal, integrante do processo legislativo, privativa do Congresso Nacional, para o trato de matérias de sua competência exclusiva.

No âmbito Municipal, o Decreto Legislativo diz respeito a matéria de exclusiva competência da Câmara Municipal, mas que tem efeitos externos, como por exemplo, no caso da apreciação das contas do Executivo e como abaixo se logrará demonstrar, a fixação da verba indenizatória (diárias). Neste caso, o projeto inicia e termina na Câmara, sem a participação do Executivo Municipal (Prefeito).

Para melhor adequar esta minha opinião, fui buscar luzes na Revista Eletrônica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (agosto/setembro-2009, v.72 – nº 3, ano XXVII) na doutrina de **Felipe Faria de Oliveira** e **Sergio Pompeu de Freitas Campos**, em magistral artigo cujo título é “DO INSTRUMENTO NORMATIVO ADEQUADO À INSTITUIÇÃO DE VERBA INDENIZATÓRIA PARA MEMBROS DO PODER LEGISLATIVO”, (págs. 40 e seguintes) *in verbis*:

> A Constituição da República de 1988, disciplinando o exercício da função legislativa no âmbito do Estado brasileiro, estabelece as espécies de atos normativos primários, admitidas no ordenamento jurídico que institui:
>
> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:
>
> I — emendas à Constituição;
>
> II — leis complementares;
>
> III — leis ordinárias;
>
> IV — leis delegadas;
>
> V — medidas provisórias;
>
> VI — **decretos legislativos**;
>
> VII — resoluções.
>
> Conforme a literalidade do Texto Constitucional, todas as espécies normativas referidas no art. 59 são objeto do processo legislativo. Por isso mesmo, todos esses atos podem inovar o ordenamento jurídico, estabelecendo normas cogentes. Essas características, tipicamente associadas às leis, encontram-se também nas medidas provisórias, nas resoluções do Poder Legislativo, etc. Por isso mesmo, afirma-se que as referidas espécies são atos normativos primários, cuja força normativa emana diretamente da Constituição.
>
> **Portanto, todos os atos normativos indicados no art. 59 da Constituição são leis, em sentido material, de modo que qualquer deles pode cumprir a exigência do princípio da legalidade**.

Na lição dos articulistas citados, o “decreto legislativo” previsto no inciso VI, do

art. 59 da Carta Magna Federal é ato emanado do Poder Legislativo, com processo legislativo idêntico ao da lei, contudo sem a sanção ou veto do chefe do Poder Executivo, vejamos:

> Para regulação dessas matérias, a Carta Federal prevê como espécie normativa adequada o **decreto legislativo** ou a resolução, **que, assim como a lei ordinária, são atos normativos primários**, não se submetendo, porém, à sanção ou ao veto do chefe do Poder Executivo.
>
> ...
>
> Pois, **acaso lei ordinária tratasse de matéria afeta exclusivamente ao Poder Legislativo, o chefe do Poder Executivo estaria intrometendo-se na seara privativa daquele, contrariando a separação dos poderes, que consubstancia princípio fundamental da organização do Estado brasileiro** (Constituição da República, art. 2º).
>
> Portanto, especialmente os arts. 49, 51 e 52 da Carta Magna, tratando das matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, definem o domínio material reservado ao **decreto legislativo** ou à resolução. (original sem grifos)

E não é só isso. Não se pode olvidar que até mesmo a fixação do subsídio dos vereadores, assim como dos membros do Congresso Nacional se dão por meio desse instrumento constitucional, vejamos a citação referencial do mesmo artigo:

> Consequentemente, é matéria a ser tratada por via de decreto legislativo ou resolução. De fato, **a remuneração dos membros do Congresso Nacional é tradicionalmente formalizada por decreto legislativo**.
>
> No mesmo sentido é a previsão constitucional referente aos entes municipais, no que toca aos subsídios dos vereadores:

Mais adiante temos ainda:

> Ora, o pagamento de verbas indenizatórias aos agentes políticos do Poder Legislativo insere-se, justamente, no âmbito da organização e do funcionamento do Parlamento, pois nada mais é do que o ressarcimento de dispêndios extraordinários realizados pelo agente político em razão de sua atuação parlamentar. **Logo, a regulação da matéria compete privativamente à respectiva Casa Legislativa**.
>
> Assim, de acordo com o que concluímos anteriormente a propósito da distinção entre as espécies de atos normativos primários previstas na Constituição da República, **é o decreto legislativo ou a resolução o instrumento normativo adequado à disciplina do pagamento de verbas indenizatórias aos agentes políticos do Poder Legislativo**.
>
> Essa é, a nosso ver, a única interpretação correta em face do sistema constitucional da separação dos poderes. Isso porque, conforme argumentado, a exigência de lei ordinária para a regulação da matéria, com a consequente necessidade de participação do chefe do Poder Executivo na feitura do ato, importaria indevida ingerência deste poder na regulação da organização e funcionamento do

> Legislativo, o que redundaria em irreparável ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Apenas e tão somente por amor ao debate, me louvo na Lei Orgânica do Município de Alcinópolis, vigente até os dias de hoje, para reforçar o equívoco da instrução, que inclusive trata do subsídio dos vereadores por Resolução, vejamos:

> Art. 33 – É da competência exclusiva da Câmara Municipal:
>
> XXIV - fixar, por Resolução observado o que dispõe os artigos 37, XI, 150, II 153, III e 153, § 2º, I, da Constituição Federal, a remuneração dos Vereadores, em cada legislatura para a subsequente, sobre a qual incidira o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, no mínimo noventa dias antes das eleições municipais;

De tal sorte, estou convencido de que não há nenhuma irregularidade na estipulação do pagamento de diárias por meio de Decreto Legislativo, notadamente pelo fato, como dito alhures, que se trata de instrumento legal, típico do Poder Legislativo, equivalente a lei utilizada pelo Poder Executivo. Improcedente então a Denúncia neste ponto.

> ***2 – Item 5.3*** *- Fixação do valor das diárias em UPMF.*
>
> - Fixação dos valores das Diárias em Unidade Padrão Fiscal do Município, o que foge aos princípios da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – "Lei da Transparência";

Melhor sorte merece contudo, na minha visão este item, pois assim como o corpo instrutivo e o MPC, vejo irregularidade latente na fixação do pagamento de diárias com aplicação de indexador (UPFM), eis que vedado pela Carta Federal.

Assim, entendo como procedente neste ponto a denúncia, razão pela qual vou conduzir meu voto pela recomendação ao atual gestor para a adequação da norma.

> ***3 – Item 5.4*** *– Valor das diárias elevado.*
>
> - Contrariedade ao princípio constitucional da moralidade e das normas que vedam o enriquecimento sem causa;

Já no que se refere ao valor das diárias para os Senhores Vereadores, e que fora levantado pela instrução, entendo *data vênia* que não consta dos autos mecanismos suficientes para declarar irregular a estipulação do valor, uma vez que no caso específico de Vereador, o valor da diária em janeiro de 2012 era de R$ 349,18 (trezentos e quarenta e nove reais e dezoito centavos), conforme consta da apuração técnica (peça 14, fl. 1781).

Pois bem, não há, no âmbito deste Tribunal de Contas nenhuma normatização acerca dos valores, o que me leva a analisar o caso usando como paradigma o princípio da razoabilidade a que deve estar atento todo julgador.

Buscando luzes em outras Cortes de Contas, encontrei caso muito semelhante ao ora analisado, no "MANUAL PRÁTICO PARA FORNECIMENTO,

ACOMPANHAMENTO E COMPROVAÇÃO DE DESPESAS COM "DIÁRIAS DE VIAGENS" CONCEDIDAS AOS SERVIDORES E AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS", editado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, encontrado no sitio oficial do TCMPA: www.tcm.pa.gov.br:

> Cabe-nos observar que, apesar de certa margem discricionária dos gestores, quando da fixação do valor pago, este não poderá ultrapassar parâmetros de razoabilidade, consignados, para tanto, o valor da receita municipal e o montante da despesa prevista no orçamento.
>
> O TCM-PA, ao longo dos anos, elaborou estudos internos para aferição do valor médio das diárias de viagem, objetivando a regulamentação interna e a fiscalização externa, os quais serviram, em diversos julgados, como parâmetro referencial.
>
> (...)
>
> Trilhando outra metodologia, foi realizado estudo, neste TCM-PA, consignado através da **Resolução/TCM n.º 5.4924, de 03.03.98**, atualizada em janeiro de **2010**, pela Assessoria Jurídica desta Corte, a qual assentou como parâmetro os seguintes valores:

DESTINO	VALOR
Viagens dentro do Estado, exceto Belém	R$ 390,00
Viagens fora do Estado, e para Belém	R$ 656,00

> (...)
>
> Tal metodologia assegura uma forma mais precisa de delimitar os valores pagos, sob a ótica da razoabilidade, bem como assentando critérios objetivos, no ato concessivo de pagamento, por parte da administração pública.

Assim, levando em consideração que o valor das diárias pagas aos Senhores Vereadores estão abaixo dos valores aceitos como corretos pelo Tribunal de Contas do Pará, e ainda levando em consideração que tanto lá como cá temos inúmeras peculiaridades e semelhanças, sou de opinião que não há irregularidade na fixação do valor como fora. Portanto vou conduzir meu voto pela improcedência da denuncia nesse ponto.

> ***4 – Itens 5.5 e 6*** *– Diárias concedidas aos Vereadores sem atendimento ao princípio do interesse público.*
>
> - Violação aos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência no montante de R$ 53.075,36.

A equipe de instrução e o Ministério Público de Contas entenderam como irregular o pagamento do total das diárias desembolsadas aos Senhores Vereadores no período examinado, no valor de R$ 53.075,36.

Para melhor compreender o assunto, entendo pertinente trazer a colação o entendimento colhido no Tribunal de Contas de Santa Catarina, no "MANUAL DE

ORIENTAÇÃO AO VEREADOR", pág. 29, com o seguinte sentido:

> Os Vereadores, ao se deslocarem do seu Município, devem demonstrar a finalidade pública de suas viagens, seja para realização de cursos, participação em congressos ou solicitação e busca de recursos públicos para o Município.
>
> No que se refere à participação de Vereadores em cursos e congressos, é importante a avaliação por parte do Presidente da Câmara quanto ao tema, à programação, carga horária e sua adequação à distância da sede, bem como o conhecimento da idoneidade do seu organizador.

Não posso, portanto, concordar com as afirmações lançadas pela instrução de que os Senhores Vereadores não podem participar de cursos e seminários com a finalidade de melhorar seus conhecimentos, principalmente no tanto que se refere que os Vereadores deveriam participar de cursos a distância por serem mais baratos.

Quanto a visitas a parlamentares, eis o que leciona o Manual Catarinense:

> As audiências com parlamentares e autoridades para solicitar recursos ao Município ocorrem na vida parlamentar de um Vereador, porém, somente haverá caráter público que justifique o recebimento de diárias se comprovadamente for demonstrado o esforço do edil neste sentido.
>
> **Observe que mesmo não obtendo sucesso na reinvidicação, a sua formalização poderá apresentar o necessário interesse público que o desembolso das diárias requer**.

Assim, entendo que consta dos autos (peças 11/13) robusta comprovação de que os Senhores Vereadores compareceram em inúmeras repartições públicas e gabinetes de parlamentares, protocolando reivindicações para o Município de Alcinópolis, razão disso, não posso deixar de aceitar tais documentos como prova de que as viagens tiveram efetivo interesse público.

Ademais, a equipe técnica não separou, ou seja não indicou clara e detalhadamente qual ou quais dos pagamentos foram realizados de forma irregular, declinando que a irregularidade é integral, impossibilitando a este julgador neste momento decidir de forma diferente.

Desse modo não posso e não devo punir de forma genérica, sob pena da não aplicação da mais justa justiça.

Invoco então o benefício da dúvida, e em homenagem ao princípio da razoabilidade, vou conduzir meu voto pela improcedência da denúncia nesse ponto.

Posto isto, e tudo o mais que dos autos consta, com fincas no art.127 e seus incisos, da Resolução Normativa TC/MS nº 76, de 11 de dezembro de 2013, SOU:

I – Pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da Representação, por entender como irregular a fixação do valor da diária com aplicação de indexador (UPFM), vedado pela Constituição Federal;

II. Pela DETERMINAÇÃO ao atual Presidente da Câmara Municipal de Alcinópolis, que tome providências no sentido da adequação do Decreto Legislativo que estipula o valor das diárias, retirando a indexação, devendo comprovar nos autos no prazo de 60 (sessenta) dias;

III – Pela RETIRADA do caráter sigiloso imposto a este processo por despacho Presidencial conforme previsão do art. 125, da Resolução Normativa TC/MS nº 76, de 11 de dezembro de 2013;

IV – Pelo ARQUIVAMENTO dos autos, após a comprovação do atendimento do item "II"; e

V – Pela INTIMAÇÃO do resultado do julgamento aos interessados, nos termos do art. 50 da Lei Complementar nº 160, de 02 de janeiro de 2012, c/c art. 94 da Resolução Normativa TC/MS nº 76, de 11 de dezembro de 2013; e

É o voto.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto do relator, pela procedência parcial da presente representação, bem como, pela determinação ao atual presidente da Câmara Municipal de Alcinópolis, que tome providências no sentido da adequação do Decreto Legislativo que estipula o valor das diárias, retirando a indexação, devendo comprovar nos autos no prazo de 60 (sessenta) dias; suspendendo-se o sigilo processual e, após a comprovação do atendimento da determinação, pelo arquivamento dos autos.

Presidência, em exercício, do Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Iran Coelho das Neves, Marisa Joaquina Monteiro Serrano e Osmar Domingues Jeronymo.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 4 de outubro de 2017.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**
Relator

setac.mlg
setac.crr