DELIBERAÇÃO AC00 - G.MJMS - 721/2015

PROCESSO TC/MS	:	TC/117965/2012
PROTOCOLO	:	1393582
ÓRGÃO	:	CÂMARA MUNICIPAL DE PARANAÍBA
RESPONSÁVEL	:	JOSÉ SOUTO SILVA
CARGO DO RESPONSÁVEL		PRESIDENTE
ASSUNTO DO PROCESSO	:	RELATÓRIO DE AUDITORIA N° 82/2012
PERÍODO INSPECIONADO		JANEIRO A DEZEMBRO DE 2011
RELATORA	:	MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

I – EMENTA

RELATÓRIO DE AUDITORIA. IRREGULARIDADE DOS ATOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS. MULTA REGIMENTAL. IMPUGNAÇÃO DE VALORES.

II – RELATÓRIO

Cuida-se de RELATÓRIO DE AUDITORIA nº 82/2012, realizada pela Equipe Técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo na Câmara Municipal de Paranaíba, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2011.

Ao final dos trabalhos, os técnicos detectaram as seguintes irregularidades:

Item	Especificação
4.2	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.
4.3	Diárias irregulares: foi verificada a prática de concessão de diárias sem motivação ou finalidade.

4.4	Da complementação de salário: constatou-se que os vereadores utilizam-se da prática da complementação de salário de forma indireta por diária remuneratória, o que constitui grave ato de gestão que ofende aos princípios constitucionais, em destaque, os da impessoalidade e da moralidade.
7.2	Dos pagamentos irregulares (sessões extraordinárias): constatamos o pagamento de acréscimos pecuniários ao subsídio dos vereadores em razão de participação em sessões extraordinárias, vedado conforme determinações dadas pela EC n. 19/98, ao § 4º, do art. 39, da Carta da República.
8	Dos relatórios de gestão fiscal: o Legislativo Municipal não provou ter realizado as audiências públicas, conforme determinado pela Lei nº 101, de 4 de maio de 2000, em seu art. 54, II.

Regularmente notificado, o ordenador de despesas apresentou as justificativas e documentos que entendeu pertinentes.

O Corpo Técnico considerou insuficientes as explicações fornecidas, mantendo seu entendimento em relação a todas as irregularidades apontadas no relatório de auditoria.

O Procurador de Contas alinhou-se com o posicionamento dos analistas, sugerindo, em seu Parecer, a aplicação de multa ao gestor e a impugnação de despesas não comprovadas.

III - VOTO

De acordo com o relatório de auditoria, 5 (cinco) foram as irregularidades constatadas no órgão inspecionado.

Para melhor exame da matéria, e, por dizerem respeito ao mesmo fato (concessão

de diárias), farei a análise conjunta dos três primeiros apontamentos.

ITEM 4.2 – DO VALOR DA DIÁRIA

ITEM 4.3 – DIÁRIAS IRREGULARES

ITEM 4.4 – DA COMPLEMENTAÇÃO DE SALÁRIO

As irregularidades acima versam sobre a concessão de diárias aos vereadores de Paranaíba, questionadas pelos analistas sob três aspectos:

a) valores desproporcionais, fixados em R$ 812,00, para viagens dentro do Estado e R$ 1.624,00, fora do Estado;

b) ausência de motivação ou finalidade das viagens; c) utilização das diárias como complementação de salário.

Inicialmente, impende destacar que a concessão de diárias aos membros do legislativo de Paranaíba foi instituída por meio da Resolução Legislativa n. 2/2009, alterada pelas Resoluções Legislativas n. 4/2009 e 1/2011.

A Resolução é deliberação do plenário sobre matéria de sua exclusiva competência e de interesse da Câmara, promulgada por seu presidente.

Referido ato legislativo 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.

Legítima, portanto, a previsão das diárias por meio de Resolução.

Quanto ao valor, estabeleceu-se que, para viagens dentro do Estado, cada vereador receberia R$ 812,00, dobrando-se esta quantia em caso de deslocamento para outro Estado da federação.

Tais valores foram considerados exorbitantes e desproporcionais pelos técnicos deste Tribunal, que sugeriram que tal verba poderia estar sendo utilizada como complementação de salário.

As questões levantadas pelo Corpo Técnico devem ser tratadas com cautela e parcimônia, posto situarem-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, as Resoluções Normativas editadas pelo Legislativo de Paranaíba estabeleceram que as diárias serão concedidas a título de compensação das despesas de alimentação, hospedagem e locomoção, limitadas ao número de 5 no mês.

Assim, ao contrário do que é observado em outros órgãos da administração, que oferecem as passagens à parte, o beneficiário das diárias deve arcar também com os custos de locomoção, e, considerando a realização de viagens para outros Estados, as despesas com bilhetes aéreos devem ser custeadas com o dinheiro das diárias. Da mesma forma, quando o deslocamento ocorrer dentro do Estado, é o próprio vereador quem deve arcar com os custos do transporte, incluindo-se nestes, bilhetes de ônibus, combustíveis, e, se for o caso, locação de veículos.

Dessa forma, é temeroso afirmar, categoricamente, que os valores fixados estão incompatíveis com os custos dessas viagens.

Outrossim, até que exista prova em contrário, presume-se que tais viagens foram realizadas em prol do interesse público, não com finalidade turística ou apenas para o embolso das diárias.

A propósito, sobre os documentos comprobatórios das viagens, cabe analisar a lisura dos requerimentos de diárias feitas pelos vereadores, e, neste diapasão, não há elementos necessários para a caracterização do vício apontado, primeiro porque

todos agiram em conformidade com a legislação vigente, e, segundo, porque não comprovado o desvio de finalidade.

Ademais, os relatórios apresentados pelos vereadores discriminam a data dos deslocamentos, o trajeto percorrido, bem como a finalidade das viagens, informações suficientes, no meu entender, para justificar o pagamento das diárias.

Além disso, anexos aos relatórios, encontram-se declarações e atestados firmados pelas mais diversas autoridades públicas ou seus assessores, confirmando as visitas realizadas.

Estes documentos gozam de presunção de veracidade, que só pode ser abalada diante de prova produzida em sentido contrário.

Assim, não há razão que justifique a subsistência das falhas assinaladas pela equipe de auditoria.

Nada obstante, é salutar que o órgão busque, de forma ininterrupta, o aprimoramento dos sistemas 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, tudo de modo a assegurar a correta aplicação dos recursos públicos e a transparência na divulgação dos gastos.

Por tais motivos, REPUTO SANADAS AS IRREGULARIDADES ASSINALADAS NOS ITENS 4.2, 4.3 e 4.4.

ITEM 7.2–SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS: PAGAMENTOS IRREGULARES

O Corpo Técnico constatou o pagamento de sessões extraordinárias aos vereadores, cujos valores obedeceram à tabela abaixo:

RELAÇÃO DOS PAGAMENTOS DAS SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS			
NOME	AGO/11	DEZ/11	TOTAL
ANDREW ROBALINHO DA SILVA FILHO	928,80	-	928,80
DAMIÃO MARTINS FERREIRA	-	928,80	928,80
FREDSON FREITAS DA COSTA	928,80	928,80	1.857,60
GERONIMO CARLOS DA SILVA	928,80	928,80	1.857,60
JALMIR BATISTA MODESTO	928,80	928,80	1.857,60
JOSE SOLTO SILVA	928,80	928,80	1.857,60
MARCOS A. PEREIRA MAGALHÃES	928,80	928,80	1.857,60
MARIA EUGENIA A. DE ASSIS	928,80	928,80	1.857,60
MAYCOL HENRIQUE Q. ANDRADE	928,80	928,80	1.857,60
TOTAL	**7.430,40**	**7.430,40**	**14.860,80**

O ordenador de despesas, em suas justificativas, alega não existir ilegalidade no pagamento das sessões extraordinárias, posto haver regulamentação na lei Orgânica Municipal.

Menciona, ainda, que esta Corte de Contas já se posicionou favoravelmente ao pagamento das sessões extraordinárias, citando, como exemplo, resposta à Consulta realizada pela Câmara Municipal de Ponta Porã.

A despeito das alegações apresentadas pelo gestor, entendo ser indevido o pagamento das sessões extraordinárias, desde o momento em foi promulgada a Emenda Constitucional nº 50/2006, que, alterando o § 7º do art. 57 da CF/88, proibiu o pagamento de tais parcelas para os parlamentares do Congresso Nacional.

A norma em questão assevera:

> § 7º. Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação. (g. n.)

Embora o dispositivo constitucional diga respeito aos parlamentares federais, o STF já pontificou que, por força do princípio da simetria, a vedação deve ser estendida, também, aos legislativos estadual e municipal.

> "De mais a mais, **em se tratando de sessão extraordinária, pelo princípio da simetria, se deveriam aplicar, vênia permissa, aos municípios, os dispositivos constitucionais da Emenda *Constitucional nº 50, que vedou aos parlamentares federais o pagamento de parcela indenizatória***, em razão de convocação para tais sessões. Não vejo, pois, em que o parecer possa dar cobertura ao pleito dos nobres Vereadores. Justamente, o móvel, a "mens legis", o espírito da criação dos subsídios foi evitar que se lhes acrescessem os chamados "penduricalhos", que em outras palavras tornariam a determinação constitucional írrita." (Agravo Regimental nº. 70024813776) (g.n.)

Vale ressaltar que o precedente citado pelo ordenador de despesas reflete entendimento ultrapassado deste Tribunal, tendo em vista que a Consulta formulada pela Câmara Municipal de Ponta Porã foi respondida pelo Pleno em 15- 10-2008, ou seja, há quase sete anos, e foi expressamente revogado pelo Parecer C nº 004/2012, por manifesta incompatibilidade de seu conteúdo com a nova sistemática introduzida pela EC nº 50/2006.

Nos termos do Parecer-C atualmente vigente (nº 004/2012), prevalece o entendimento segundo o qual:

"As despesas com sessões legislativas extraordinárias da Câmara Municipal, mesmo quando convocadas pelo Chefe do Poder Executivo, seja no recesso parlamentar ou fora do período de recesso, devem ser custeadas com recursos do

duodécimo próprio das respectivas Câmaras Municipais, tendo em vista que as deliberações a serem realizadas em tais sessões constituem atividades típicas do Poder Legislativo. **Não poderão ser incluídas em tais despesas, os pagamentos de parcelas indenizatórias, visto que estas são vedadas pelo art. 57, § 7º da CF (com redação dada pela EC nº 50/2006).” (g.n.)**

Atento à nova orientação, este Tribunal vem, sistematicamente, declarando irregular o pagamento das sessões extraordinárias, determinando, inclusive, a devolução das quantias pagas, conforme autos TC/MS 1216/2012 – Rel. Cons. José Ricardo Pereira Cabral, TC/MS 35197/2011 – Rel. Cons. José Ancelmo dos Santos, TC/MS 4268/2010 – Rel. Cons. Marisa Serrano.

Portanto, no caso em exame, outra decisão não há senão a **manutenção da irregularidade** apontada pelo Corpo Técnico, e **a impugnação dos valores pagos indevidamente**, que totalizam R$ 14.860,80, atribuindo-se tal responsabilidade ao ordenador de despesas à época, o ex-presidente Sr. José Souto Silva.

ITEM 8 – DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL

Conforme apurado pela auditoria, o Legislativo Municipal não comprovou ter realizado as audiências públicas para a divulgação dos Relatórios de Gestão Fiscal, conforme determinado pela Lei nº 101, de 4 de maio de 2000.

O gestor, em sua defesa, rebate o questionamento dos analistas, afirmando que as audiências públicas devem ser realizadas apenas na fase de elaboração e discussão dos planos, não na fase de emissão do Relatório de Gestão Fiscal.

Devem ser acolhidas as alegações do gestor.

De fato, o art. 48, parágrafo único, I, da Lei Complementar nº 101/2000, determina que as audiências públicas deverão ser realizadas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, inexistindo qualquer menção à obrigatoriedade de convocação popular no momento da publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal.

Vejamos a norma em comento:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (grifei)

Como se vê, diversamente do que assinalou o Corpo Técnico, pelo texto da lei não há obrigatoriedade de convocação de audiências públicas para a divulgação dos relatórios de gestão, motivo pelo qual, no ponto, CONSIDERO SANADA A IRREGULARIDADE.

IV – A DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos, na 18ª Sessão Ordinária do **TRIBUNAL PLENO**, proferida no dia 9 de setembro de 2015, em conformidade com a ata de julgamento, por unanimidade de votos e acolhendo, em parte, o parecer do Ministério Público de Contas, **ACORDAM,** os Senhores Conselheiros, nos termos do relatório e voto da Conselheira Relatora:

1 - pela irregularidade dos atos e procedimentos apurados no Relatório de Auditoria

nº 82/2012, realizada na Câmara Municipal de Paranaíba, 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 do **pagamento de sessões extraordinárias** (item 7.2 do relatório).

2 - pela aplicação de multa regimental ao Senhor JOSÉ SOUTO SILVA, ordenador de despesas à época do período inspecionado, no valor de 50 (cinquenta) 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 de R$ 14.860,80, referente aos pagamentos com sessões extraordinárias, consoante previsão do 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, atribuindo tal responsabilidade ao Sr. JOSÉ SOUTO SILVA, que deverá restituir a respectiva quantia aos cofres municipais, acrescida de juros de mora e correção monetária, concedendo-lhe, para tanto, o prazo de 60 dias (art. 212, § 1º, do Regimento Interno do TC/MS);

5 - pela recomendação para que o responsável pelo órgão 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;

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

V – Sob a Presidência do Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, Conselheiro Waldir Neves Barbosa. Participaram do julgamento Excelentíssimo Senhor Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Iran Coelho das Neves, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Dr. Ronaldo Chadid, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Jerson Domingos. Presente o Representante do Ministério Público de Contas, Excelentíssimo Senhor Procurador Geral Dr. José Aêdo Camilo.

Campo Grande – MS, 15 de setembro de 2015.

Conselheira Marisa Serrano

Relatora

mmm