ACÓRDÃO - AC00 - 887/2020

PROCESSO TC/MS	:	TC/19345/2017
PROTOCOLO	:	1835444
TIPO DE PROCESSO	:	RELATÓRIO-DESTAQUE
ÓRGÃO	:	CÂMARA MUNICIPAL DE SELVIRIA
JURISDICIONADOS/ INTERESSADOS	:	1. PAULO NASCIMENTO BASTOS 2. JOSÉ ANTONIO DE SOUZA JÚNIOR 3. JOSÉ CECILIO DA SILVA FILHO 4. SILVIO CESAR BEZERRA LEITE 5. MARCELO REZENDE 6. DONIZETE DA SILVA 7. JOSÉ DIVINO ALVES FERREIRA 8. ELIO ALVES CAVALCANTE 9. ALEXANDRE CAGLIARI
RELATOR	:	CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: RELATÓRIO-DESTAQUE – AUDITORIA – CÂMARA MUNICIPAL – ACHADOS – PAGAMENTOS DE DIÁRIAS – AUTORIZAÇÃO POR RESOLUÇÃO – IMPOSSIBILIDADE – NÃO EVIDENCIAÇÃO DO ATENDIMENTO AO INTERESSE PÚBLICO – FALTA DE RAZOABILIDADE NOS VALORES PAGOS – PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, ECONOMICIDADE, INTERESSE PÚBLICO E DA RAZOABILIDADE – INOBSERVÂNCIA – IRREGULARIDADE – MULTA – IMPUGNAÇÃO DE VALORES – DIÁRIAS INDEVIDAMENTE CONCEDIDAS – RESSARCIMENTO AO ERÁRIO PELOS VEREADORES – RECOMENDAÇÃO.

1. De acordo com o princípio da legalidade, expresso no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, o Poder Público só pode atuar se estiver autorizado por lei. O pagamento de diárias, em razão de sua natureza de indenização, deve estar previsto em lei, em sentido estrito, conforme já reconhecido por esse Tribunal de Contas no Parecer-C n° 06/2009. Resta irregular o pagamento de diárias autorizadas por Resolução.
2. Os valores pagos a título de diárias devem respeitar o princípio da proporcionalidade, correspondendo ao custo médio de alimentação, transporte e hospedagem da região para onde o agente será deslocado, a fim de recompensar as despesas feitas no desempenho de serviços fora do local da sede; e não constituir vantagem pecuniária em razão de mandato. O pagamento de diárias, com relação às quais não é possível identificar claramente o atendimento ao interesse público e que evidencia a falta de razoabilidade nos valores pagos, fere os princípios da eficiência, economicidade, razoabilidade e do interesse público.
3. Os atos de gestão praticados em desacordo com as normas constitucionais e legais são declarados irregulares e sujeitam o responsável à multa, sem prejuízo de recomendação ao atual gestor para que adote providências a fim de não incorrer nos mesmos equívocos; devendo o valor das despesas realizadas à revelia da lei ser impugnado, para fins de ressarcimento ao erário pelos vereadores na proporção recebida.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 25ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 31 de agosto a 3 de setembro de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela **irregularidade** dos atos e fatos apurados constantes no Relatório Destaque nº. 10/2017

resultado da Inspeção realizada na Câmara Municipal de Selvíria em 23/05/2017 referente ao exercício de 2014, nos moldes instituídos pelo artigo 185, I, "b" da Resolução TC/MS nº 98/2018, sem prejuízo de eventuais cominações imposto em outros processos referentes ao mesmo período, devido à permanência das irregularidades destacadas no referido Relatório; pela **aplicação de multa** no valor de **150 (cento e cinquenta) UFERMS** ao Sr. **Paulo Nascimento Bastos**, Presidente da Câmara Municipal de Selvíria/MS, à época das irregularidades, em razão do pagamento irregular de diárias não sendo possível identificar claramente o atendimento ao interesse público das despesas; da falta de razoabilidade no valor das diárias, fugindo aos princípios da economicidade, moralidade e razoabilidade; com base nos artigos 10 e 11 da Lei 8.429/92 e no artigo 42, incisos I e IX da Lei Complementar nº 160/2012; pela **impugnação** da quantia de **R$ 216.857,94** (duzentos dezesseis mil e oitocentos e cinquenta sete reais e noventa quatro centavos), referente às diárias indevidamente concedidas, responsabilizando-se individualmente cada um dos vereadores, nas seguintes proporções: **Alexandre Cagliari R$ 27.606,26; Donizete da silva R$ 3.816,69; Elio Alves Cavalcante R$ 17.689,13; José Antônio de Souza Júnior R$ 28.773,80; José Cecílio da Silva Filho R$ 18.774,89; José Divino Alves Ferreira R$ 24.824,87; Marcelo Rezende R$ 24.884,32; Paulo Nascimento Bastos R$ 43.319,62; Silvio Cesar Bezerra Leite R$ 27.168,36**, sendo que os respectivos valores devem ser devolvidos, devidamente corrigidos aos cofres do erário municipal; pela **concessão do prazo** de 45 (quarenta cinco dias) dias para recolhimento ao FUNTC e comprovação nos autos, nos termos do art. 185, §1º, I, II, III, IV, "b", do RITC aprovado pela Resolução TC/MS nº 98/2018, sob pena de cobrança judicial e, pela **recomendação** ao responsável, se ainda não o fez, que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública para não incorrer nos mesmos equívocos.

Campo Grande, 3 de setembro de 2020.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Vistos...,

Os autos referem–se ao Relatório Destaque nº. 10/2017 resultado da Inspeção realizada na Câmara Municipal de Selvíria em 23/05/2017 referente ao exercício de 2014, no qual a Equipe Técnica da Auditoria entendeu que algumas irregularidades mereciam destaque, tais como:

- A instituição de diárias por meio de resolução é inconstitucional, uma vez que, pelo princípio da reserva legal, consagrado no caput, do art. 37, da Constituição Federal, a autorização para o seu pagamento deveria ter ocorrido por meio de lei em sentido formal;
- Pagamento irregular de diárias aos Vereadores, no montante total de R$ 216.857,94.

Diante das irregularidades apontadas de forma destacada, Intimados, o Srs. Paulo do Nascimento Bastos e José Antônio de Souza Junior compareceram nos autos às fls. 1.568-1.587 e 1.596, respectivamente, oportunidade em que alegaram, resumidamente, o seguinte:

> "...a resolução que instituiu o pagamento de diárias e fixou os seus valores, bem como as subsequentes, que os reajustaram, extrai sua validade do Regimento Interna da Câmara Municipal, "fonte normativa hierarquicamente superior", o qual, por sua vez, encontra fundamento na Lei Orgânica do Município, atendendo, assim, às exigências do princípio da reserva legal; b) o valor fixado para diária é razoável; c) a concessão das diárias e a prestação de contas da sua utilização ocorreram regularmente, i.e., as concessões foram devidamente motivadas para atendimento de finalidades aderentes ao interesse público, tendo-se apresentado, após a utilização, os respectivos relatórios de viagem."

De reexame de todos os apontados nos autos a 3ª ICE através da análise nº 61564/2017 (peça nº15) manifestou-se que as irregularidades persistem e que os argumentos trazidos aos autos não foram suficiente para elidir as irregularidades apontadas no Relatório Destaque nº 10/2017 elaborado pela Equipe da Auditoria.

O Ministério Público de Contas, por conseguinte no seu Parecer nº 2564/2020, opinou nos seguintes termos:

> "I – Pela APLICAÇÃO DE MULTA aos responsáveis, em razão das seguintes irregularidades: a) instituição e concessão de diárias por meio de resolução, contrariamente ao que determina o princípio da reserva legal, consagrado no art. 37, caput, da Constituição Federal; b) concessão irregular de diárias, com motivação insuficiente e sem comprovação de atendimento a interesse público. III – Pela IMPUGNAÇÃO dos seguintes valores: a) R$ 216.857,94, referente às diárias indevidamente concedidas, responsabilizando-se individualmente cada um dos vereadores, nas seguintes proporções:

Beneficiário	Valor recebido (r$)
Alexandre Cagliari	27.606,26
Donizete da silva	3.816,69
Elio Alves Cavalcante	17.689,13
José Antonio de Souza Júnior	28.773,80
José Cecílio da Silva Filho	18.774,89
José Divino Alves Ferreira	24.824,87
Marcelo Rezende	24.884,32
Paulo Nascimento Bastos	43.319,62
Silvio Cesar Bezerra Leite	27.168,36
TOTAL	**216.857,94**

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

RAZÕES DO VOTO

Em face dos resultados do Relatório de Destaque nº 10/2017e da análise proferida pela Equipe da 3ª Inspetoria de Controle Externo e parecer do Ministério Público de Contas concordo com ambos os pareceres. No sentido de que permanecem as irregularidades abaixo:

- Pagamento de Diárias irregulares no valor de R$ R$ 216.857,94 (duzentos e dezesseis mil oitocentos e cinquenta sete reais e noventa qquatro centavos);
- A instituição de diárias por meio de resolução é inconstitucional, uma vez que, pelo princípio da reserva legal, consagrado no caput, do art. 37, da Constituição Federal, a autorização para o seu pagamento deveria ter ocorrido por meio de lei em sentido formal;

Pois bem, de posse dos autos, analisa-se que as concessões de diárias na Câmara Municipal de Selvíria/MS foram instituídas por meio da Resolução n° 067, de 04/12/2002 (doc. anexo). A referida Resolução foi alterada pela Resolução n° 089, de 11/01/2013.

De acordo com o princípio da legalidade, expresso no Art. 37, caput, da Constituição Federal, o Poder Público só pode atuar se estiver autorizado por lei. O paga-

mento de diárias, portanto, em razão de sua natureza de indenização, deve estar previsto em lei, em sentido estrito, e não apenas em Resolução. Isso, inclusive, já foi reconhecido por esse Tribunal de Contas no Parecer-C n° 06/2009. Resta, portanto, irregular o pagamento de diárias autorizadas por Resolução.

Conforme pontuou a equipe da Auditoria, a Resolução n° 087, de 06/11/2012 fixou o subsídio dos Vereadores, para a legislatura 2013/2016, em R$ 4.000,00 (doc. anexo). Consoante tabela de valores das diárias (Art. 1° da Resolução n° 089/2013), para deslocamento de Vereador dentro do Estado, o valor de uma diária foi fixado em 29 UFERMS, o que correspondia em janeiro no respectivo ano a R$ 533,60. Era, portanto, manifestamente elevado o valor da diária paga no exercício de 2014. Se um Vereador recebesse, por exemplo, 03 diárias para deslocamento dentro do Estado, em dezembro de 2014, ele aumentaria em 45% o valor do seu subsídio (valor de 1 diária em dezembro de 2014 = R$ 600,01). Isso poderia caracterizar uma espécie de complementação de remuneração.

Afixação do valor das diárias com base na UFERMS dificulta o controle externo e, também, o controle popular, não sendo, portanto, o procedimento mais adequado para se estabelecer o valor das diárias à época. Porém, Em 2015 foi editada a Resolução n° 092 de 30 de janeiro de 2015, que fixou o valor das diárias em moeda corrente nacional, corrigindo o equívoco do ato normativo anterior.

Cumpre salientar preliminarmente os valores pagos individualmente a cada vereador em diárias, reuniões, participação em seminários durante o período de 2014. *In verbis*:

Beneficiário	**Valor recebido (r$)**
Alexandre Cagliari	27.606,26
Donizete da silva	3.816,69
Elio Alves Cavalcante	17.689,13
José Antônio de Souza Júnior	28.773,80
José Cecílio da Silva Filho	18.774,89
José Divino Alves Ferreira	24.824,87
Marcelo Rezende	24.884,32
Paulo Nascimento Bastos	43.319,62
Silvio Cesar Bezerra Leite	27.168,36
TOTAL	**216.857,94**

Durante o exercício de 2014, a Câmara Municipal de Selvíria/MS efetuou pagamentos a título de diárias aos Vereadores no montante de R$ 216.857,94, conforme visto acima.

Segundo as razões dos ordenadores de despesas, as diárias foram pagas para reuniões com parlamentares estaduais, federal e com autoridades de outros Órgãos Públicos. Com relação aos Cursos, Seminários e Encontro de Vereadores, afirma que é necessária a constante atualização dos Vereadores, razão pela qual o comparecimento a

esses eventos se mostra necessário e que a concessão das diárias e a prestação de contas da sua utilização ocorreram regularmente e foram devidamente motivadas para atendimento de finalidades inerentes ao interesse público, tendo-se apresentado, após a utilização, os respectivos relatórios de viagem.

Ocorre que nos autos observa-se que os vereadores realizaram diversos deslocamentos para o mesmo local - Campo Grande - durante um único mês simultaneamente, recebendo, inclusive, várias diárias em cada deslocamento, prática bastante condenável, por desrespeitar os princípios da eficiência, economicidade e do interesse público.

Veja-se, não se trata aqui do pagamento de diárias em razão do comparecimento de vários Vereadores a diversos eventos - Seminários, Congressos, Encontros de Vereadores - que a equipe técnica entendeu irregular, salvos algumas exceções, por desatender ao interesse público. **Mas, sim, do comparecimento de vários Vereadores a Campo Grande, numa mesma semana, para tratar de questões que muito bem poderiam ser tratadas por apenas um Vereador.** Cito outro caso grave, ferindo o princípio da razoabilidade e economicidade, quando realizado o empenho e pagamento de até 6/7 diárias pagas no mês, por exemplo, 3 diárias começo do mês de fevereiro para visitas em gabinetes e outros órgãos e mais 4 diárias no mesmo mês para seminários..., não poderia o vereador já sabendo do possível seminário no final do mês ter programado as visitas do começo do mês de fevereiro para está data do seminário? Desperdício de dinheiro público e desvio de finalidade. Considero, portanto, que as justificativas não foram plausíveis diante da falta de demonstração de um mínimo de planejamento dos parlamentares.

Como o douto representante do Ministério Púbico citou a exemplo: o vereador Sílvio César Bezerra Leite, no mês de fevereiro de 2014, esteve em Campo Grande nos dias 3, 4, 5, 12, 13, 14, 19, 20 e 21, em visita a gabinetes de deputados e órgãos estaduais. Em outras palavras, dos 19 dias úteis do mês de fevereiro de 2014, o vereador reservou 9 para viagens a Campo Grande. Isso representa, proporcionalmente, uma viagem a cada dia de trabalho, praticamente, o que não pode ser considerado normal. O mesmo se repetiu nos meses subsequentes, e assim com todos os demais vereadores.

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.

Ainda que amparados por certificado, em nosso entendimento os deslocamentos com essa finalidade não podem ser considerados regulares. Pois, não 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.

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 concessão de diárias, bem como a fixação dos seus valores, não ocorre aleatoriamente, devem ser objeto de projeto de lei de iniciativa do respectivo Poder (Executivo e Legislativo), o que se insere no âmbito de sua autonomia. Porém, não obstante essa autonomia, os valores não podem ser definidos sem critérios, sem motivação, sem parâmetros, o que deixaria de ser discricionariedade, passando a ser arbitrariedade.

Cumpre salientar, que não se mostra necessário tantos deslocamentos de Vereadores até a Capital ou outro Estado, pois além dos meios de comunicação hoje existentes, mais modernos e baratos, como e-mail, 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.

À luz dos ensinamentos de José Afonso da Silva[1], 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." (grifo nosso).

É recomendado que os valores atribuídos a título de diárias de viagem 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. Mas saliento novamente, que devem ser pagas, respeitando o princípio da razoabilidade, moralidade este último, veda a realização de despesa sem a necessária comprovação de utilidade pública.

No caso ora analisado, como bem exposto acima, os valores são manifestamente elevados.

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 e, diante do interesse dos vereadores em aprimorar seus conhecimentos para realizar sua função pública de maneira a produzir melhores resultados para a sociedade**, recomenda-se, que seria interessante e, principalmente, do ponto de vista das despesas públicas, que a Câmara Municipal organizasse cursos à distância para os Vereadores.**

[1] *In* : Manual do Vereador . 3, ed. São Paulo: Malheiros,1997. p. 79

Ademais, esses cursos ou palestras certamente seriam mais baratos, atendendo-se, assim, ao princípio da economicidade, e eficientes, já que certamente melhores resultados seriam alcançados, uma vez que os Vereadores não precisariam se deslocar de suas cidades para comparecer nos cursos. E mesmo que, tivessem a necessidade de estarem viajando a capital que se organizassem para vir tratar de todos os assuntos e para o curso na mesma data, evitando o *duplo* pagamento e, consequentemente os números de viagens e diárias.

Ressalta-se ainda, que não há caráter público no pagamento de diárias para audiências que tenham por objetivo a discussão de assuntos políticos partidários ou de interesse pessoal do Vereador.

O ilustre Hely Lopes Meirelles ensina que:

> "Em última análise, os fins da Administração consubstanciam-se na defesa do interesse público, assim entendidas aquelas aspirações ou vantagens licitamente almejadas por toda a comunidade administrada, ou por uma parte expressiva de seus membros. O ato ou contrato administrativo realizado sem interesse público configura desvio de finalidade" (Direito Administrativo Brasileiro, 24ª ed., Malheiros Editores, pg. 81).

Ainda em relação ao interesse público, Celso Antônio Bandeira de Melo afirma que:

> "O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. Assim, não se radica em dispositivo algum da Constituição, ainda que inúmeros aludam ou impliquem manifestações concretas dele, como, por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, III, V e VI), ou em tantos outros. Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social" (Curso de Direito Administrativo, 11ª ed., Malheiros Editores, pg. 54).

Os princípios da Administração Pública (entre eles o do interesse público e o da moralidade administrativa) 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. O art. 37, § 4º, da Constituição Federal dispõe sobre os atos de improbidade administrativa, cominando como sanções a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.

Logo, os valores recebidos devem ser impugnados e restituídos aos cofres públicos pelos responsáveis.

Ressalto que as ilegalidades apontadas demonstram a inobservância dos princípios que regem a Administração Pública, em especial o da legalidade.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **VOTO**:

1- Pela **IRREGULARIDADE** dos atos e fatos apurados constantes no Relatório Destaque nº. 10/2017 resultado da Inspeção realizada na Câmara Municipal de Selvíria em 23/05/2017 referente ao exercício de 2014, nos moldes instituídos pelo artigo 185, I, "b" da Resolução TC/MS nº 98/2018, sem prejuízo de eventuais cominações imposto em outros processos referentes ao mesmo período, devido à permanência das irregularidades destacadas no referido Relatório;

2-Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor de 150 (cento e cinquenta) UFERMS ao Sr. Paulo Nascimento Bastos, Presidente da Câmara Municipal de Selvíria/MS, à época das irregularidades, em razão do pagamento irregular de diárias não sendo possível identificar claramente o atendimento ao interesse público das despesas; da falta de razoabilidade no valor das diárias, fugindo aos princípios da economicidade, moralidade e razoabilidade; com base nos artigos 10 e 11 da Lei 8.429/92 e no artigo 42, incisos I e IX da Lei Complementar nº 160/2012;

3- Pela **IMPUGNAÇÃO** da quantia de R$ 216.857,94 (duzentos dezesseis mil e oitocentos e cinquenta sete reais e noventa quatro centavos, referente às diárias indevidamente concedidas, responsabilizando-se individualmente cada um dos vereadores, nas seguintes proporções:

Beneficiário	**Valor recebido (r$)**
Alexandre Cagliari	27.606,26
Donizete da silva	3.816,69
Elio Alves Cavalcante	17.689,13
José Antônio de Souza Júnior	28.773,80
José Cecílio da Silva Filho	18.774,89
José Divino Alves Ferreira	24.824,87
Marcelo Rezende	24.884,32
Paulo Nascimento Bastos	43.319,62
Silvio Cesar Bezerra Leite	27.168,36
TOTAL	**216.857,94**

Os respectivos valores devem ser devolvidos, devidamente corrigidos aos cofres do erário municipal;

5- Pela **CONCESSÃO DO PRAZO** de 45 (quarenta cinco dias) dias para recolhimento ao FUNTC e comprovação nos autos, nos termos do art. 185, §1º, I, II, III, IV, "b", do RITC aprovado pela Resolução TC/MS nº 98/2018, sob pena de cobrança judicial e,

6- Pela **RECOMENDAÇÃO** ao responsável, se ainda não o fez, que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública para não incorrer nos mesmos equívocos.

7- **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento aos interessados, nos termos do art. 50, I e II, da LC nº 160/2012, c/c os artigos 96, I e 99 do RITC/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade dos atos administrativos, com aplicação de multa ao responsável e impugnação de valores imputada aos vereadores, bem como pela recomendação ao atual responsável.

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

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

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

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

Campo Grande, 3 de setembro de 2020.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

dssm