Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 1786/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/19342/2017
PROTOCOLO	: 1833626
TIPO DE PROCESSO	: RELATÓRIO-DESTAQUE
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE CASSILANDIA
JURISDICIONADO	: VALDECY PEREIRA DA COSTA
INTERESSADOS	: 1. ADMILSO CESÁRIO SANTOS 2. ARTHUR BARBOSA DE SOUZA FILHO 3. FLORISVALDO BARBOSA DIAS 4. FRANCISCO MACHADO FILHO 5. JOSÉ MARTINIANO DE MOURA 6. MARCIA LEONEL DE SOUZA OLIVEIRA 7. MARCOS PERPETUO LEITE DA COSTA 8. SAMUEL BÉU GOMES 9. WADDYH MOYSÉS NETO
ADVOGADA	: DENISE CRISTINA ADALA BENFATTI LEITE OAB/MS Nº 7311
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: RELATÓRIO-DESTAQUE – CÂMARA MUNICIPAL – PAGAMENTO DE DIÁRIAS – ATENDIMENTO AOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – CUMPRIMENTO DE DEVER LEGAL – COMPROVAÇÃO DOS DESLOCAMENTOS – REGULARIDADE – ARQUIVAMENTO.

É declarada a regularidade dos atos elencados no relatório-destaque acerca de pagamentos realizados a titulo de diárias em razão da verificação do preenchimento dos requisitos constitucionais e legais para a instituição da indenização e da atuação no estrito cumprimento de um dever legal, com a devida comprovação dos deslocamentos nos autos.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 9ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 12 a 15 de setembro de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela **regularidade** dos atos elencados no **Relatório-Destaque nº 14/2017**, com fulcro no artigo 59, I, da Lei Complementar nº 160/2012; pelo **arquivamento** do presente processo, em atenção ao disposto no artigo 11, inciso V, alínea “a” da Resolução TC/MS nº 98/2018.

Campo Grande, 15 de setembro de 2022.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Vistos...,

Os autos referem–se ao Relatório Destaque nº 14/2017 acerca de evidências de pagamentos de diárias sem comprovação de atendimento ao interesse público, aos vereadores da Câmara Municipal de Cassilândia, durante o exercício de 2016.

Diante das irregularidades e atendendo aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, conforme dispõe o art. 50, II, e art. 55, II, "a", da Lei Complementar nº 160/2012, determinei a intimação dos vereadores abaixo:

- Admilso Cesário Santos, peça nº 24;
- Arthur Barbosa De Souza Filho, peças nº 25 e 65;
- Florisvaldo Barbosa Dias, peça nº 26;
- Francisco Machado Filho, peça nº 27;
- José Martiniano de Moura, peça nº 28;
- Marcia Leonel de Souza Oliveira, peça nº 29;
- Marcos Perpetuo Leite da Costa, peça nº 30;
- Samuel Béu Gomes, peça nº, 31;
- Waddyh Moysés Neto, peças nº 32 e 49.

Devidamente intimados foi apresentada respostas às fls. 818-893 pelos intimados acima.

Em sede de reanálise, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão às fls. 895/902 (ANA-DFCGG/CCM-5031/2022) manifestou-se pelo saneamento dos apontamentos realizados pela equipe de fiscalização do TCE/MS no Relatório-Destaque nº 14/2017, referentes à concessão de diárias aos vereadores do Município de Cassilândia/MS, durante o exercício financeiro de 2016.

Por conseguinte, o douto representante do Ministério Público de Contas manifestou-se através do Parecer nº 8099/2022 nos seguintes termos:

> "(...) I – JULGAR como REGULAR os atos elencados no relatório destaque nº 14/2017, com fulcro no artigo 59, I, da Lei Complementar nº 160/2012; II – DECIDIR pelo ARQUIVAMENTO do presente processo, em atenção ao disposto no artigo 11, inciso V, alínea "a" da Resolução TC/MS nº 98/2018. III – COMUNICAR o resultado do julgamento aos interessados, conforme preceitua o art. 50, I e II, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99 da Resolução TC/MS nº 98/2018. (...)"

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Das razões do voto

Vieram os autos para análise e relatório-voto Relatório Destaque nº 14/2017 realizado pela Divisão da Coordenadoria de Contas dos Municípios na Câmara Municipal de Cassilândia/MS, referente ao exercício de 2016 de responsabilidade do senhor Valdecy Pereira da Costa, Vereador-Presidente à época.

De posse dos autos, analisa-se que as concessões de diárias na Câmara Municipal de Cassilândia/MS são reguladas por meio da Lei Complementar Municipal nº 182/2015.

Cumpre salientar, os valores pagos individualmente a cada vereador em diárias, reuniões, participação em seminários durante o período de 2016:

VEREADOR	Nº Diárias	Total Recebido (R$)
ADMILSO CESÁRIO SANTOS	15	11.319,00
ARTHUR BARBOSA DE SOUZA FILHO	16	12.073,60
FLORISVALDO BARBOSA DIAS	11	8.300,60
FRANCISCO MACHADO FILHO	12	9.055,20
JOSE MARTINIANO DE MOURA	16	12.073,60
MARCIA LEONEL DE SOUZA OLIVEIRA	14	10.564,40
MARCOS PERPETUO LEITE DA COSTA	12	9.055,20
SAMUEL BEU GOMES	9	6.791,40
VALDECY PEREIRA DA COSTA	23	13.783,60
WADDYH MOYSES NETO	15	11.319,00
TOTAL DOS VEREADORES	**143**	**104.335,60**

O montante recebido pelos Vereadores a título de diárias, para o qual, segundo entendimento da equipe de Auditoria, não houve comprovação de atendimento ao interesse público foi no valor de R$ 104.335,60 (cento e quatro mil trezentos e trinta cinco reais e sessenta centavos) valor este pago para viagens Assuntos Diversos (Deslocamentos para comparecer à sede da União da Câmara de Vereadores - UCV/MS; Deslocamentos para visitar gabinetes/escritórios de Deputados Estaduais, Deputados Federais, Senadores para tratar de assuntos de interesse do Município; Deslocamentos para visitar diversos Órgãos da Administração Pública; Deslocamentos para comparecer à sede das empresas contratadas; Deslocamentos para protocolar documentos no Tribunal de Contas do Estado).

Em suas justificativas os vereadores entendem que não houve infringência à legislação que trata da matéria, pois toda concessão seguiu os trâmites legais da legislação, tanto nas formalizações, quantidades, valores, bem como prestações de contas, não cabendo nenhum julgamento contrário,

Com relação aos Cursos, Seminários e Encontro de Vereadores, afirmam que é necessária a constante atualização dos Vereadores, razão pela qual o comparecimento a esses eventos se mostra necessário e aduzem que encarnam o próprio Poder Legislativo. No caso de servidor, para aprimoramento profissional e melhor desempenho de suas funções.

Como se pode observar, merecendo destaque, o apontamento da equipe técnica, no sentido de que os controles referentes aos processos de concessão de diárias e prestação de contas merecem uma atenção especial por parte dos servidores e aprovadores do processo de concessão de diárias, vistas ao fortalecimento dos mecanismos de controle que cercam a matéria analisada, uma vez que aplicadas as medidas preventivas, as falhas encontradas podem ser facilmente corrigidas e principalmente evitadas ao longo do exercício.

No tocante, a falta de atendimento ao interesse público no pagamento de tais diárias. A guisa de esclarecimentos, é *mister* demonstrar inicialmente o significado do ato administrativo em questão.

Os artigos 29, V e 39, §4º, da Constituição Federal dão conta dos limites e a forma de remuneração do Prefeito, Vice-prefeito e Secretários Municipais. Além dos tetos ali estipulados, restou determinado, a partir da Emenda Constitucional nº 9/1998. Que seus **subsídios sejam fixados em parcela única, sendo vedado o acréscimo de qualquer gratificação**. Adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Ressalta-se, no entanto, que as diárias de viagem têm absoluta natureza indenizatória, haja vista que seu pagamento se dá, estritamente, em razão de gastos realizados pelos agentes políticos em viagem de interesse do município. Não se submetem, pois, ao critério constitucional do sobredito §4º do art. 39.

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. "

É inegável, portanto, a possibilidade de seu pagamento, conforme lição de José Nilo de Castro[2]. *In verbis*:

> "Além da remuneração, assegura-se ao Vereador o direito à percepção de diárias correspondentes às despesas de deslocamento (transporte), estadia e alimentação, quando do desempenho de suas funções fora do município."

[1] *In: Manual do Vereador. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 1997.p. 79.*
[2] CASTRO. José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 6ª ed. Rev. Atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

Considera-se, assim, espécie de indenização pelas relativas despesas de alimentação, transporte e hospedagem, realizadas em viagens a serviços do município. As diárias não integram a remuneração nem subsídios, **são pagas a parte**.

As diárias podem 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.

Vale ressaltar ainda, para que o pagamento de diária possa ser executado, é preciso que haja previsão legal que ampare esse ressarcimento. **No caso das diárias**, à luz da melhor doutrina, o regramento para sua concessão aos Vereadores e igualmente a seus servidores, deve ser formulado por Resolução, observado o que dispõe a Lei Orgânica Municipal e ainda o Regimento Interno da Câmara, e deve conter regras claras quanto aos requisitos autorizadores de sua concessão e a forma da prestação de contas, observando-se os princípios constitucionais prescritos no *caput* do art. 37 da Carta Magna.

No caso ora em tela, os vereadores intimados nos autos, defendem a regularidade das despesas de concessão de diárias, tendo em vista, a importância da realização desses dispêndios para o cumprimento da missão institucional do Parlamento e interesse público em todos os deslocamentos.

Das justificativas de concessão de diárias são as seguintes:

- A ocorrência de viagens para comparecer à sede da União da Câmara de Vereadores - UCVMS;
- Participação em Cursos, Seminários e Encontros de Vereadores;
- Viagem para visitar gabinetes/escritórios de Deputados Estaduais, Deputados Federais, Senadores para tratar de assuntos de interesse do Município; e
- Viagem para visitar diversos Órgãos da Administração Pública Federal e Estadual.

Considerando ainda os fatos e documentos autuados aos autos, observa-se que os dispêndios realizados foram realmente destinados a custear despesas como as apontadas acima.

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, economicidade e moralidade**, este último, veda a realização de despesa sem a necessária comprovação de utilidade pública.

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

No entanto, é válido mencionar no caso em tela, jurisprudência desta Corte em especial um trecho do Voto do Eminente Conselheiro Ronaldo Chadid sobre as Diárias pagas aos Vereadores da Câmara Municipal de Coxim - exercício de 2014 (TC/6263/2017 - Relatório e Voto REV - G.RC - 8322/2019, fls. 719/731):

> "Ainda que alguns documentos possam gerar dúvidas quanto ao atendimento ou não aos interesses públicos municipais, por se tratarem de declarações de comparecimento a órgãos públicos, **entendo que suas autenticidades não podem ser questionadas por esta Corte, a não ser que diligenciasse em cada órgão emissor para comprovação**, e, por conseguinte a impugnação de valores não me parece ser medida mais acertada, e assim se afirma, **a uma** porque os Vereadores, na condição de agentes políticos municipais, **gozam de fé pública**, a não ser quando seus atos sejam comprovadamente incompatíveis com as normas reguladoras de suas condutas o que no caso dos autos não é questionado, e **a duas** porque os dispêndios realizados a este título foram apoiados em norma legal e as contas foram regularmente prestadas e aprovadas pelo Gestor da Casa Legislativa." (grifo deste relator)

Ainda consta**,** Consulta formulada perante este Tribunal de Contas sobre o tema das diárias concedidas por Câmara Municipal, respondeu através do Parecer C nº 00/0016/01:

> "A questão é "interna corporis" do Órgão, **as diárias e a respectiva prestação de contas devem ser regulamentadas por ato próprio através de resolução**, observadas as normas legais e constitucionais vigentes. Tal resolução deve disciplinar toda a matéria inclusive no que concerne aos valores, limites, forma de prestação de contas, excepcionalidades, etc." (grifo deste relator)

Ressalto por derradeiro, ante Consulta recentemente formulada pela União de Câmara de Vereadores - UCVMS, sobre o tema das diárias concedidas por Câmara Municipal, respondeu através do PARECER-C - PAC00 - 4/2021:

> "**EMENTA: CONSULTA – CONCESSÃO DAS DIÁRIAS – QUESTÃO INTERNA *CORPORIS* DE CADA CÂMARA MUNICIPAL – EXIGÊNCIAS – LEGISLAÇÃO PRÓPRIA – DEMONSTRAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO – FORMA DE COMPROVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO – PRESTAÇÃO DE CONTAS ATRAVÉS DE DOCUMENTOS FISCAIS – COMPROVAÇÃO EFETIVA DE PARTICIPAÇÃO NO EVENTO – PRESENÇA – REGRA GERAL – PARTICIPAÇÃO DE TODO O EVENTO – CUMPRIMENTO DA FINALIDADE DE SEU DESLOCAMENTO E COM SEU COMPROMISSO PÚBLICO DE REPRESENTAR A EDILIDADE – EXCEPCIONALIDADE – FREQUÊNCIA EM PORCENTAGEM MÍNIMA – EXIGÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PLAUSÍVEL.**

> 1. A concessão das diárias **é questão interna *corporis*** de cada Câmara Municipal e **deve ser pautada em legislação própria** que, dentre outros pontos, **deve exigir a demonstração do interesse público**, **forma de comprovação da participação e a prestação de contas através de documentos fiscais**, sob pena de não homologação e obrigação de restituição ao erário do valor percebido para os casos de adiantamento. 2. Para o cumprimento da finalidade de seu deslocamento e do seu compromisso público de representar a Edilidade, em regra, **o vereador deve estar presente e participar de todo o evento**, sendo excepcionalidade, que exige justificativa plausível, a sua frequência em porcentagem mínima. ” (Grifei)

Diante das Jurisprudências mencionadas acima, é digno pontuar que a pretendida irregularidade, conforme Relatório Destaque em comento, dos valores referente às diárias pagas aos Vereadores da Câmara Municipal de Cassilândia/MS, referente ao exercício de 2016, por seu comparecimento aos mais variados locais, em que pese em um primeiro momento parecer contrário ao interesse público e aos objetivos do Legislativo Municipal, **não deve prosperar,** pois, entendo que os legisladores municipais atuaram no estrito cumprimento de um dever legal, haja vista, em análise pormenorizada dos autos, que todos os deslocamentos feitos para Campo Grande/MS, Brasília/DF ou outras cidades, bem como participação em Cursos, Congressos ou Seminários estão devidamente comprovados nos autos, seja por Certificados de Participação em Cursos, Congresso ou Seminários, seja pelo Atestado de presença em Gabinetes da Assembleia Legislativa ou no Congresso Federal .

Assim, entendo por acolher as defesas apresentadas pelos Vereadores bem como, considerar como **regulares** a prestação de contas referente aos pagamentos realizados a título de diárias, **porque entendo** estarem preenchidos os requisitos constitucionais e legais para sua instituição.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, considerando pontos da análise expedida pela DFGG/CCM e o parecer do douto representante do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

1) Pela **REGULARIDADE** dos atos elencados no relatório destaque nº 14/2017, com fulcro no artigo 59, I, da Lei Complementar nº 160/2012;

2) Pelo **ARQUIVAMENTO** do presente processo, em atenção ao disposto no artigo 11, inciso V, alínea “a” da Resolução TC/MS nº 98/2018.

3) Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno - TCE/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do relator, pela regularidade dos atos elencados no relatório destaque e pelo arquivamento do presente processo.

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

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

Campo Grande, 15 de setembro de 2022.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

GLX/MFGM/ARP