

DIÁRIAS VEREADOR – VIAGEM

PROCESSO N° : 399402/22
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU
INTERESSADO : ALEX TENAN, DANIELLE MORETTI DOS SANTOS, JANAÍNA
BARBOSA DA SILVA
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 2314/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Câmara Municipal de Porecatu. Concessão de diárias a vereadores diante de reuniões com parlamentares estaduais e/ou federais. Busca de recursos públicos ao município de origem. Possibilidade. Precedente. Indagação já respondida por esta Corte. Conhecimento e resposta, nos termos do Acórdão n.º 2065/2023, do Tribunal Pleno.

1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada por JANAÍNA BARBOSA DA SILVA, Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU, que apresenta a seguinte indagação a esta Corte:

É legal a concessão de diárias para vereadores realizarem viagens em visitas a gabinetes de deputados e senadores, com o objetivo de buscar a destinação de emendas orçamentárias em prol do município de Porecatu?"

Manifestando-se sobre a jurisprudência desta Corte, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou sua Informação n.º 103/2022 (peça 11), relacionando decisões desta Corte que tocariam ao tema (Acórdãos n.º 692/2022, 1637/2006, 3132/2010 e 1013/2006, todos do Tribunal Pleno).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n.º 4279/2022, peça 16), após opinar pelo não conhecimento do feito por não ter sido, conforme alega, formulada em tese, eis que se tratando de situação concreta, afirmou que “EM TESE é possível a concessão de diárias aos vereadores DESDE QUE CONFIGURADO INTERESSE PÚBLICO E PERTINÊNCIA ÀS ATIVIDADES DA CÂMARA, sendo necessária a previsão em LEI PERMITINDO O PAGAMENTO DAS DIÁRIAS, e SUA FIXAÇÃO PODE OCORRER POR MEIO DE ATO INTERNO DA CÂMARA” (fls. 16).

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer n.º 54/2023, peça 17), após afastar a preliminar levantada pela unidade técnica, destacando que é possível vislumbrar o contexto fático que embasou a consulta, sua resposta poderá ser oferecida em tese, tendo em vista a previsão do artigo 311, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Paraná (RITCEPR), aduziu que

o questionamento formulado na presente consulta foi igualmente apresentado na Consulta n.º 180733-21, deflagrada pela Câmara Municipal de Rio Bonito do Iguaçu” (fls. 2), o significaria possível continência e a necessidade reunião dos dois processos sob a mesma relatoria. No mérito, propôs como resposta que “a concessão de diárias a vereadores e servidores públicos, bem como a utilização de veículo oficial da Câmara Municipal para o deslocamento em missão institucional, deverá estar prevista em lei em sentido estrito, cuja regulamentação por ato administrativo normativo deverá especificar, ao menos: 1) os requisitos para seu deferimento; 2) a exigência de motivação escrita por parte do solicitante; 3) a divulgação ampla, inclusive em diário oficial, das diárias pagas ou da utilização de veículo oficial; 4) a comprovação documental do deslocamento e das atividades realizadas; 5) o valor cabível em cada tipo de deslocamento (com pernoite ou não etc.)” (fls. 5).

Diante do apontado pelo órgão ministerial, foi aventada e reconhecida a prevenção, sendo o feito distribuído a este relator.

É a súmula do estado dos autos.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias à sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o artigo 312, inciso II, do RITCEPR¹. A dúvida versa acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal. No mais, em atenção aos incisos II, IV e V, do artigo 311 do RITCEPR, o feito se encontra devidamente quesitado e instruído (peça 4).

Quanto à sua formulação em tese, quesito descumprido consoante a unidade técnica, a alegação não merece acolhida.

Apesar de ser possível visualizar o substrato fático em que a indagação surgiu, não se pode negar que ao final do petitório consta expressa e claramente a dúvida colocada para deslinde a esta Corte formulada em tese, sem qualquer apontamento a disposições fáticas.

Assim, rejeito a preliminar e tenho por conhecida a consulta.

Conforme se abstrai da instrução, há consulta, autuada sob o n.º 180733/21, deflagrada pela Câmara Municipal de Rio Bonito do Iguaçu, onde o conteúdo de um dos questionamentos é estritamente similar ao vertido no presente expediente, lá tendo sido questionado, entre outras coisas, se:

É possível conceder diária a vereador a título de indenização de despesas, cujo objetivo seja de cumprir agenda com deputados, seja na esfera estadual ou federal, e cuja motivação seja a chamada genérica “busca de recursos para o Município de origem?”

¹ Art. 312. Estão legitimados para formular consulta: II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais; (Redação dada pela Resolução n.º 58/2016)

Em resposta a essa consulta, foi exarado o Acórdão n.º 2065/2023, do Tribunal Pleno, onde restou decidido que:

Consoante assentado na instrução do presente expediente, esta Corte ostenta entendimento consolidado acerca da possibilidade de concessão de diária a vereadores, desde que haja expressa previsão legal, com a especificação das hipóteses do seu cabimento, não se revista de complementação salarial, o deslocamento tenha por fim o interesse público, haja dotação orçamentária própria, e o seu valor seja igual para todos, inclusive o Presidente do Câmara.

Nesse sentido:

Sendo assim, e com supedâneo nos Acórdãos n.ºs 1637/06 e 881/09 do Pleno fixa-se o seguinte entendimento:

A – Deve existir regulamentação da matéria mediante lei, de iniciativa conjunta dos Poderes Municipais ou por ato normativo do Presidente da Câmara;

B – Deve ser estabelecida a modalidade concreta: diária ou ressarcimento de despesa;

C – Deve ser prevista a forma de reajuste do valor da verba indenizatória;

D – Devem ser previstos os casos em que a diária será concedida;

E – Deve existir dotação orçamentária própria;

G – O deslocamento deve atender a assunto de interesse da Municipalidade” (Acórdão n.º 3132/2010, do Tribunal Pleno)

Mais recentemente, tem-se que:

É possível o pagamento de diárias a vereadores desde que configurado interesse público e pertinência às atividades da Câmara; - Deve haver previsão legal para pagamento das diárias, fixando os critérios de concessão e reajuste; - O pagamento de diárias não pode mascarar complementação de remuneração, e o valor das mesmas deve ser igual para todos os edis, inclusive o Presidente da Câmara.” (Consulta com força normativa. Processo n.º 382113/18. Acórdão n.º 3162/19. Relator: Conselheiro Artagão de Mattos Leão. Julgado em 09/10/19).

Segundo o constante na Informação n.º 40/2022 (peça 19), a resposta à consulta acima epigrafada foi decidida por *quorum* qualificado, possuindo, portanto, força normativa, a constituir prejulgamento de tese e vincular o exame de feitos sobre o mesmo tema (a teor do artigo 41 da Lei Complementar Estadual n.º 113, de 15/12/2005²). Assim, esses requisitos devem restar necessariamente observados quando do pagamento de diárias a vereadores.

Apesar disso, a indagação formulada questiona a possibilidade de pagamento de diárias em razão da busca de recursos para o município, a partir de reuniões com deputados estaduais e/ou federais.

Diárias são vantagens pecuniárias, de natureza indenizatória, que se presta ao ressarcimento de despesas havidas que o servidor tenha sido obrigado a fazer em razão do serviço. Desse entendimento não discrepa a doutrina: tecendo comentários a partir da Lei n.º 8.112, de 11/12/1990, Celso Antônio Bandeira de Mello apregoa que a finalidade das diárias, como uma das indenizações previstas no artigo 51, “é ressarcir despesas a que o servidor seja obrigado em razão do serviço”, no caso em específico, para enfrentar “gastos com deslocação transitória e eventual, a serviço, para outro ponto do

2 “A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada pelo quorum qualificado a que se refere o art. 115 desta lei, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação”.

território nacional ou para o exterior” (Curso de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 321). Assim, a realização de despesa diante de deslocamentos em razão do serviço prestado pelo servidor público autoriza o seu ressarcimento por meio de diárias. No caso, há que se pontuar que o móbil dessa deslocação - busca de recursos - guarda consonância com o interesse público, na medida em que tem por escopo a captação de numerário necessário ao atendimento de interesses locais do município, estando, de igual forma, em consonância com o exercício da vereança, eis que prestigia e consagra o federalismo cooperativo, atuação harmônica entre os entes federados, numa clara reverência ao princípio da conduta amistosa.

Nesse ponto, assiste razão à unidade técnica quando afirma que:

“Portanto, para justificar o pagamento das diárias nos moldes questionados nos três primeiros itens da consulta, é indispensável que seja comprovado nos autos que os deslocamentos dos vereadores se deram com a finalidade de obter recursos financeiros para o Município e guardam relação estrita com as atividades exercidas pelos agentes políticos, sendo que a quantidade de viagens deve respeitar o princípio da razoabilidade e não se revestirem de complemento salarial ou pagamento desarrazoado de vantagens remuneratórias³, sob pena de caracterizar conduta de enriquecimento indevido descrita no art. 9º, inciso XII, da Lei de Improbidade Administrativa⁴, bem como dano ao erário tipificado no art. 89, parágrafo 1º, inciso VI, da Lei Complementar nº 113/20055 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná).

Entende-se que a mera alegação genérica de “busca de recursos para o município” não seria suficiente, devendo ser comprovada a efetiva materialidade do interesse público em cada viagem a fim de evitar a generalização do tipo “tratou de assunto de interesse público”. Além disso, a prestação de contas deve ser apresentada de acordo com os critérios estabelecidos em lei, adotando-se regulamentação efetiva do controle de gastos com diárias através de apresentação de documentos comprobatórios das despesas e relatórios de atividades desenvolvidas, em que se demonstre a atuação do agente político no desempenho da atribuição definida em lei e em benefício do município. A atuação de representantes do legislativo local na busca de captação de recursos para o município e um melhor relacionamento com outras esferas de governo é inerente à atividade do agente político, porém o exercício de um direito não pode ocorrer de forma manifestamente desarrazoada, sob pena de afrontar o princípio da boa-fé, à finalidade social e econômica da norma legal e a própria moralidade administrativa, sem mencionar o fato de que o afastamento repetitivo do Vereador prejudica o bom andamento de suas atividades e onera sobremaneira os cofres públicos. Logo, as situações que demandam a presença de vereadores devem ter a fundamentação da necessidade e do efetivo caráter indispensável do deslocamento do agente a serviço do interesse público, sob pena de ilegalidade do ato, não convalidável, por desvio de finalidade, e demais sanções aplicáveis” (peça 15, fls. 3-4).

Destarte, é possível a concessão de diária visando ao deslocamento de vereadores para a participação em reuniões com deputados, federais e estaduais, para a busca de recursos para a municipalidade, desde que demonstrado o cumprimento dessa finalidade, não bastando a alegação genérica de busca de recursos, sendo imprescindível a sua demonstração por documentos, como asseverado pelo órgão ministerial:

“Portanto, não bastam alegações genéricas de que o deslocamento será realizado para a “busca de recursos”. O vereador, em sua solicitação, deverá indicar de maneira expressa as atividades que serão realizadas, inclusive com apresentação de comprovantes de agendamento de reuniões e encontros, os temas que serão debatidos, e a indicação de datas e horários

precisos. Ademais, cabe ao solicitante motivar o pedido de maneira escrita, apontando as razões do deslocamento, sua relação com o interesse público e com as atribuições do mantado. Posteriormente a eventual deferimento, o cumprimento da agenda deverá ser comprovado de maneira documental” (peça 16, fls. 3-4).

Por derradeiro, tendo por base as premissas acima descritas para a concessão regular de diárias, em face do reconhecimento da existência ao interesse público na persecução de recursos para o município a partir de reuniões com parlamentares, tem-se como possível o uso de carro oficial de uso exclusivo do Legislativo Municipal.

2.1 VOTO

Destarte, VOTO pelo conhecimento da consulta formulada pela Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU, para, no mérito, responder, nos exatos termos do Acórdão n.º 2065/2023, do Tribunal Pleno:

I - é possível a concessão de diárias a vereador nos deslocamentos para cumprimento de agenda com deputados estaduais e federais na busca de recursos para o município, desde seja comprovado nos autos que os deslocamentos se deram com a finalidade de obter recursos financeiros para o município e guardam relação estrita com as atividades exercidas pelos agentes políticos; a quantidade de viagens respeite o princípio da razoabilidade e não se caracterize complemento salarial; existência de efetiva regulamentação dos gastos através de documentos comprobatórios das despesas e relatórios de atuação do agente político no exercício da atribuição definida em lei e em benefício do município, demonstrando a indispensabilidade do deslocamento do agente a serviço do interesse público, sob pena de ilegalidade do ato e caracterização de dano ao erário;

II - após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no RITCEPR;

III - pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do RITCEPR.

É o voto.

3 DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em conhecer da consulta formulada pela Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU, para, no mérito, responder, nos exatos termos do Acórdão n.º 2065/2023, do Tribunal Pleno:

I - é possível a concessão de diárias a vereador nos deslocamentos para cumprimento de agenda com deputados estaduais e federais na busca de recursos

para o município, desde seja comprovado nos autos que os deslocamentos se deram com a finalidade de obter recursos financeiros para o município e guardam relação estrita com as atividades exercidas pelos agentes políticos; a quantidade de viagens respeite o princípio da razoabilidade e não se caracterize complemento salarial; existência de efetiva regulamentação dos gastos através de documentos comprobatórios das despesas e relatórios de atuação do agente político no exercício da atribuição definida em lei e em benefício do município, demonstrando a indispensabilidade do deslocamento do agente a serviço do interesse público, sob pena de ilegalidade do ato e caracterização de dano ao erário;

II - após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

a) remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;

b) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 3 de agosto de 2023 – Sessão Virtual nº 14.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente