



PROCESSO Nº	: 24.100-8/2015
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRA PRETA
ASSUNTO	: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR	: CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL

RAZÕES DO VOTO

12. DO INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE ARGUÍDO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

13. O Ministério Público de Contas se insurge contra o preceituado no artigo 148, §§ 2º e 3º, da Lei Municipal 075/1998 - Estatuto Jurídico dos Servidores Públicos do Município de Pedra Preta – MT, que trata da prestação de contas de viagens concedidas ao prefeito e vice-prefeito do Município, por entender que fere os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência¹ que regem o setor público, diante da dispensa dos referidos agentes políticos de comprovar, com documentos, as despesas realizadas com viagens a serviço.

14. Antes de adentrar no mérito da preliminar, ressalto o disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição da República, ao determinar que todos os que **utilizem**, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos **estão obrigados a prestar contas**, compreendendo como incluso nesta determinação, a apresentação de documentos de todo o relatado.

15. Tal preceito constitucional está atrelado ao princípio da responsabilidade fiscal e ética do agente político e do servidor público em geral nos cargos que ocupam, e à obrigação assumida perante a sociedade no trato com a coisa pública.

1 **CF/88 – ART. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) (Grifei).



16. Com respeito à competência deste Tribunal para apreciar e julgar a aplicação ou não de lei no caso concreto, assim preceituam sua Lei Orgânica (LC 269/2007) e seu Regimento Interno (RN 14/2007):

LC 269/2007

Art. 51 Se, por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito for verificada a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, o relator submeterá os autos à discussão do Tribunal Pleno.

Parágrafo único. A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial

RN 14/2007

Art. 29. Compete ao Tribunal Pleno:

X. julgar os incidentes de inconstitucionalidade, de uniformização de jurisprudência, prejudgados e súmulas.

17. Dita competência é corroborada pelo disposto na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

‘Súmula 347. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.’

18. É certo que o controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de contas se aplica *“pela via difusa ou por exceção, afastando a aplicabilidade de leis ou atos normativos dissonantes aos princípios e normas da Carta Magna de 1988, sob o paradigma basilar de que todo e qualquer ato administrativo deve estar necessariamente pautado em normas constitucionais”*², não tendo, contudo, eficácia **erga omnes**³, Prerrogativa concedida apenas ao STF.

19. Assim, ultrapassados estes esclarecimentos, transcrevo a legislação sob análise:

² <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2269.pdf>

³ Repercussão geral.



Lei Municipal 075/1998

Art. 148. O servidor fica obrigado a apresentar a autoridade concedente e ao Setor Contábil, dentro do prazo máximo de 03 (três) dias úteis, após o retorno a Sede do Serviço, Relatório de Viagem, em 03 (três) vias, que terá as seguintes destinações:

I - 1º Via – Autoridade Concedente;

II – 2º Via – Ao Setor Financeiro e Contábil, para anexar ao processo de Concessão;

III - 3º Via – Do Servidor.

Parágrafo Primeiro. O relatório supramencionado deverá ser bem detalhado, pormenorizando o motivo do deslocamento, o resultado do contato estabelecido e outras observações relacionadas à viagem.

Parágrafo Segundo. Fica dispensado da apresentação dos Relatórios de Viagem somente ao Vice-Prefeito e Prefeito Municipal. (Sublinhei/grifei)

Parágrafo Terceiro. Ficam os servidores dispensados de apresentação de outros documentos de comprovação de despesas.

20. Sobre a matéria, de acordo com exposição da Consultoria Técnica deste Tribunal⁴, a concessão de diárias pela Administração Pública *“não encontra previsão em norma jurídica de aplicabilidade geral, cabendo, assim, a cada ente federativo, por meio de legislação própria, regradar a forma de concessão, aplicação e de prestação de contas das verbas deferidas a seus agentes públicos a título de diárias”*.

21. A referida Consultoria também entende que *“a grosso modo, o instituto jurídico da “diária” se consubstancia em verba de caráter indenizatório destinada a custear despesas com alimentação, estadia e locomoção de agente público (servidor público ou agente político), que necessite se deslocar para outro local dentro do território nacional ou internacionalmente, visando desempenhar as atribuições inerentes ao cargo público que ocupa”*⁵

4 Processo 27.973-0/2015 - Câmara Municipal de Aripuanã.

5 Processo 279730/2015 – Câmara Municipal de Aripuanã



22. Tais conclusões serviram de base para a emissão da Resolução de Consulta **1/2016**, nos autos da Consulta n. 27.973-0/2015, da Câmara Municipal de Aripuanã, quando este Tribunal assim deliberou:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 1/2016 – TP

Resumo: CÂMARA MUNICIPAL DE ARIPUANÃ. CONSULTA. DESPESA. DIÁRIAS.PRESTAÇÃO DE CONTAS. 1) Cabe à norma regulamentadora de cada entidade pública ou poder definir os documentos necessários à prestação de contas de diárias, **devendo-se exigir, no mínimo, o rol documental elencado na Súmula TCE-MT nº 10.** 2) **É dispensável a apresentação de documentos que atestem a presença de agentes públicos em entidades ou órgãos públicos**, para fins de prestação de contas de diárias, salvo quando norma regulamentadora própria assim os exigir.(Grifei).

23. Note-se que a decisão acima não dispensa os agentes públicos de apresentarem a prestação de contas instruída com os documentos comprobatórios, mas tão somente, aqueles documentos que atestem sua presença em órgãos ou repartições públicas, estando ainda obrigados a entregar a prestação de contas nos termos da Súmula 10 deste TCE.

24. Sobre a citada Súmula, observo que este Tribunal, após se posicionar reiteradas vezes sobre questão, colacionando diversos precedentes⁶ acerca da obrigatoriedade de se instruir a prestação de contas de diárias com documentos, emitiu a **Súmula 10 - proc. 60518/2015** -, com a seguinte redação:

⁶ **Precedentes:**

Acórdão nº 798/2014 - Tribunal Pleno. Sessão de 29/04/2014. Processo nº 7.306-7/2013. Publicação em 09/05/2014. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli.

Acórdão nº 1160/2014 - Tribunal Pleno. Sessão de 10/06/2014. Processo nº 7.315-6/2014. Publicação em 04/07/2014. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli.

Acórdão nº 1172/2014 - Tribunal Pleno. Sessão de 10/06/2014. Processo nº 7.768-2/2013. Publicação em 04/07/2014. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira.

Acórdão nº 1192/2014 - Tribunal Pleno. Sessão de 26/06/2014. Processo nº 7.562-0/2013. Publicação em 11/07/2014. Relator: Conselheiro Valter Albano

Acórdão nº 3772/2011 - Tribunal Pleno. Sessão de 11/10/2011. Processo nº 9.788-8/2007. Publicação em 13/10/2011. Relator: Conselheiro Alencar Soares.

Acórdão 1783/2003. Sessão de 18/11/2003. Processo nº 1.405-2/2003. Publicação em 04/12/2003. Relator: Conselheiro Júlio Campos.



“Os documentos referentes à prestação de contas de diárias devem estar previstos em normatização específica, incluindo, **no mínimo**, relatório de viagem, bilhetes de passagem, comprovantes de participação em cursos e treinamentos, além da solicitação fundamentada, autorização pelo ordenador de despesas, notas de empenho e liquidação, comprovante de recebimento dos valores pelo servidor, bem como da sua devolução, quando for o caso. (Grifei).

25. Dessa forma, **não é passível de aceitação** a alegação da defesa de que o texto da lei municipal, especificamente, o parágrafo segundo, considerou as peculiaridades do cargo ocupado, uma vez que o agente político participa de diversas reuniões na Secretaria de Estado e de Governo, onde não passam lista de presença.

26. Tais situações pontuais, devem ser tratadas à luz da **RC 1/2016** anteriormente transcrita, mas não dispensam os gestores e demais servidores de entregar sua prestação de contas nos termos da **Súmula 10** citada, e dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

27. Ressalto que os memoriais encaminhados pela ex-Prefeita, **Sra. Mariledi Araújo Coelho Philippi**, não traz qualquer acréscimo a sua defesa. Vê-se que se limitou a repetir os argumentos já declinados, não tratando de forma específica da inconstitucionalidade suscitada pelo MPC.

28. Portanto, não foi apresentado, nem existe nos autos qualquer fundamento lógico e/ou legal para a dispensa de prestação de contas das diárias recebidas pelos referidos agentes, conforme autorizada pelo dispositivo do Estatuto dos Servidores do Município de Pedra Preta.

29. Diante disso, concordo com o Representante do MPC quando afirma que *“não há qualquer razão para que o Chefe do Poder Executivo ou o seu substituto/sucessor constitucional/legal não prestem contas das diárias que receberem, pelo contrário, em razão de ser um cargo de cúpula deve ter conduta exemplar, retilínea, com a maior transparência possível”*.



VOTO PRELIMINAR

30. Assim, em consonância com o Parecer Ministerial, VOTO pela **inaplicabilidade dos §§ 2º e 3º do art. 148 da Lei Municipal 075/1998** - Estatuto Jurídico dos Servidores Públicos do Município de Pedra Preta/ MT -, com **efeitos ex nunc**, e pela determinação à atual gestão, nos termos ministeriais, no sentido de: **1)** cessar, imediatamente após o trânsito em julgado desta decisão, a aplicação dos referidos dispositivos; e, **2)** sejam observadas as orientações da súmula n. 10 deste Tribunal, até que seja editada norma municipal regulamentando adequadamente a matéria.

31. Dessa forma, **decidido o incidente de inconstitucionalidade**, passo à análise do **mérito** da Representação.

32. Conforme já relatado, após a análise da defesa pela equipe técnica, foram mantidas as **duas** irregularidades graves, comunicadas pelo Controlador Interno do Município e pela Procuradoria Geral de Justiça.

33. Tais falhas tratam de suposta **renúncia de receita** promovida pelo Chefe do Setor de Tributos do Município, Sr. **Odinês Antônio Júlio**, decorrente da redução da base de cálculo/valor venal do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), quando da correção da Planta Genérica de Valores Municipais, sem obedecer, segundo a equipe técnica, os parâmetros contidos no § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal⁷.

34. A defesa foi realizada pela ex-gestora, Sra. **Mariledi Araújo Coelho Philippi**, tendo informado que não se trata de redução da base de cálculo ou correção da Planta

⁷ **Art. 1º** Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



Genérica de Valores dos Imóveis, mas da correção de inconsistências ocorridas no exercício de 2013, quando da mudança do sistema antigo (Ágile), para o sistema atual (CARF).

35. A ex-gestora sustenta que, de acordo com informações do Chefe do Departamento de Tributação do Município, Sr. **Odinês Antônio Júlio**, ao ser realizada a importação dos dados do sistema antigo para o atual em 2013, ocorreram inconsistências na classificação dos imóveis, os quais receberam pontuações diversas da classificação correta, que seriam as constantes da Tabela de Pontos da Lei 031/1997, sendo que algumas classificações foram duplicadas, como por exemplo: “imóvel edificado somado ao imóvel territorial”, fato que onerou o valor venal dos imóveis, somando 1% do imposto predial com 3% do territorial.

36. Informa que tão logo identificada a inconsistência dos dados, foram realizadas as correções necessárias, sendo corrigidas as pontuações/classificações dos imóveis, seguindo os critérios legais. Desse modo, afirma que não houve desvalorização do valor venal dos imóveis, mas apenas a readequação desses valores de acordo com tais critérios. Afirma, também, que as correções foram feitas no exercício de 2014, por ocasião do lançamento do IPTU daquele exercício, momento em que foram percebidas as inconsistências.

37. A Secretaria de Controle Externo desta Relatoria não acolheu os argumentos da defesa e manteve a irregularidade, a qual atribuiu unicamente ao Chefe do Departamento de Tributos. A equipe técnica sugeriu a manutenção da irregularidade, sob o argumento de que houve redução indiscriminada de receitas públicas, com a redução do valor venal dos imóveis municipais no montante de **R\$ 312.104,47** em 2014.

38. A Secex também entende que o responsável não atendeu ao princípio da gestão fiscal responsável contido no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, procedendo a mudança sem a realização de testes e sem a confirmação de que não haveria inconsistências consideráveis, capazes de impactar as finanças do município.



39. O Ministério Público de Contas, acompanha a manifestação técnica, com acréscimo de que a irregularidade em questão causou prejuízos financeiros ao Município, entendendo que o responsável não agiu com a cautela necessária quando da mudança do sistema de tributação, aplicando multa ao sr. **Odinês**.

40. Após detida análise dos documentos trazidos aos autos e das manifestações acima, **acolho os argumentos da defesa para efeito de exclusão da multa**, visto entender que não ocorreu redução do valor venal dos imóveis, mas tão somente a readequação em 2014 dos valores indevidamente alterados no exercício de 2013. Observo que a ocorrência não envolve dolo do responsável, uma vez que as inconsistências resultam de erros técnicos no manuseio do novo sistema de tributação implantado.

41. É certo que o responsável por tais alterações deve agir com a prudência e a cautela necessárias a evitar ocorrências dessa natureza, pautando suas decisões e ações no princípio basilar da Administração responsável conforme determina a LRF.

42. Porém, apesar de reconhecer a responsabilidade estabelecida pelo art. 55, item 2, da Lei Complementar Municipal nº 16/2014⁸, atribuída ao Chefe do Departamento de Tributos, considero que não houve ação deliberada por parte do Sr. **Odinês**, e que este tomou as providências necessárias para corrigir os erros ocorridos em 2013. Por isso, **mantenho** a irregularidade para efeito de recomendação no final deste voto, **deixando de aplicar multa** ao referido servidor.

43. Com relação à irregularidade do **item 4,2**, que se refere à prestação irregular de contas de diárias, as quais não vieram instruídas com a documentação necessária à comprovação de sua regularidade, destaco, inicialmente, que tal apontamento decorreu

8 **ART. 55, ITEM 2.** (...) dirigir e executar a política tributária do Município; manter cadastro atualizado de contribuintes contendo todos os dados necessários ao exercício das atividades de fiscalização, previsão de receitas e planejamento tributário do Município; (...) Cuidar do lançamento, cálculo, emissão, conferência e recebimento dos tributos municipais.



de um Requerimento da Procuradoria Geral do Município (proc. 10.149-4/2014), cujas informações foram enviadas a este Tribunal e juntadas à auditoria realizada pela Secex desta Relatoria.

44. Foram constatados pela Secex **5** casos de diárias com documentação incompleta na prestação de contas dos seguintes servidores: **Mariledi Araújo Coelho Philippi, Olavo Carvalho dos Santos, Odinês Antonio Júlio, Hernane Carneiro Gomes e Tatiane Coelho Antunes.**

45. A ex-gestora contesta a irregularidade afirmando que a prestação de contas de todos os servidores indicados estão em conformidade com a legislação municipal, e envia com a defesa, documentos para comprovação (Doc. Digital 16600/2016, fls. 35 a 54 e Doc. Digital 22440/2016, fls. 8/9).

46. Após analisar os documentos, a Secex desta Relatoria e o Ministério Público de Contas mantiveram a irregularidade em relação à ex-gestora, Sra. **Mariledi Araújo Coelho Philippi**, e aos Srs. **Odinês Antonio Júlio e Hernane Carneiro Gomes**, tendo os demais comprovado a regularidade das diárias.

47. Com relação à ex-prefeita, questionam a ausência do protocolo de entrega de documentos no Palácio do Planalto, uma vez que a defendente informou que o objetivo da viagem era protocolar os documentos. Sobre os dois servidores, Secex e MPC apontam o fato de os interessados não terem comprovado suas presenças nos cursos indicados. Ao final, opinam pela devolução dos valores recebidos e aplicação de multa aos respectivos responsáveis, nos termos da Resolução Normativa 17/2016, inclusive da multa proporcional pelo dano.

48. Após análise das razões da defesa, bem como dos documentos enviados pela ex-gestora, **concluo**, que apesar de não ter sido realizada a devida prestação de contas das diárias recebidas pelos servidores e pela ex-prefeita, nos termos da norma constitucional e dos instrumentos normativos deste Tribunal, entendo que todos agiram de boa-fé, visto



que amparados por lei municipal autorizativa em plena vigência (**Lei 075/1998, art. 148, inc. III, §§ 2º e 3º**), o que impossibilita este Plenário de impor qualquer responsabilização aos citados servidores e à ex-gestora nestes autos.

49. Tal conclusão se firma no teor dos dispositivos citados, os quais retranscrevo abaixo:

Parágrafo Segundo - Fica dispensado da apresentação dos Relatórios de Viagem somente ao Vice-Prefeito e Prefeito Municipal.

Parágrafo Terceiro. Ficam os servidores dispensados de apresentação de outros documentos de comprovação de despesas.

50. Portanto, **deixo de acompanhar a Secex e o MPC** quanto à devolução ao erário, pelos servidores mencionados, dos valores recebidos a título de diárias, bem como quanto à aplicação das multas sugeridas.

51. No mais, a proposta de **inaplicabilidade** da lei municipal acima declarada em sede de incidente de inconstitucionalidade, é com efeitos **ex nunc**, o que isenta os referidos servidores e a ex-gestora de quaisquer penalidades pela ausência dos citados relatórios e documentos.

52. Por essas razões, **afasto** a irregularidade do **item 4.2** em relação aos demais servidores e à ex-prefeita, por terem trazido aos autos justificativas suficientes de sua boa-fé, a qual restou comprovada pela legislação apresentada.

53. **VOTO**

54. Diante do exposto, e, **no mérito**, divergindo em parte do Parecer Ministerial **1.027/2017** do Procurador Geral de Contas, Dr. **Getúlio Velasco Moreira Filho**, quanto à manutenção da irregularidade do item **4.2**, **VOTO** pelo conhecimento e pela **parcial procedência** da Representação Interna, no sentido de determinar à atual Administração que:



► Se **abstenha** de aplicar os §§ 2º e 3º do art. 148 da Lei Municipal 075/1998, e que observe as orientações da **Súmula 10**⁹ deste Tribunal, até que seja editada norma municipal regulamentando adequadamente a matéria aos princípios constitucionais da Administração Pública.

► **Atenda** aos princípios gerais de responsabilidade fiscal, tratando com a habilidade e cautela necessárias as questões de majoração e/ou redução de valores de IPTU, visto que o resultado das ações pode afetar direta e negativamente a municipalidade.

55. É como Voto.

Cuiabá/MT, 24 de outubro de 2017.

(assinatura virtual)

Conselheiro Interino MOISES MACIEL

Relator

9 Súmula nº 10. Despesa. Diárias. Prestação de Contas. Documentos comprobatórios. Os documentos referentes à prestação de contas de diárias devem estar previstos em normatização específica, incluindo, no mínimo, relatório de viagem, bilhetes de passagem, comprovantes de participação em cursos e treinamentos, além da solicitação fundamentada, autorização pelo ordenador de despesas, notas de empenho e liquidação, comprovante de recebimento dos valores pelo servidor, bem como da sua devolução, quando for o caso