



PROCESSO : 9.087-5/2017
INTERESSADA : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO - EXERCÍCIO 2016
RESPONSÁVEIS : GUILHERME MALUF – PRESIDENTE
ONDANIR BORTOLINI – 1º SECRETÁRIO
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL

RAZÕES DO VOTO

1. Conforme consta do relatório técnico preliminar de auditoria (doc. digital 273584/2017), os trabalhos de fiscalização sobre os atos de gestão praticados pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa em 2016, foram delimitados a partir de um levantamento, por amostragem, sob os critérios de materialidade e relevância.
2. Foram apontados inicialmente dois achados de auditoria, sendo um de responsabilidade do Presidente da Assembleia à época – Deputado Guilherme Maluf, e, o outro, do 1º Secretário – Deputado Ondanir Bortolini, cujos apontamentos foram devidamente contestados por meio de apresentação de defesa, e posteriormente, por alegações finais (docs. digitais 307882/2017 e 330764/2017).
3. Após análise dos documentos e esclarecimentos apresentados pelos responsáveis, a equipe técnica manteve as duas irregularidades, sendo acompanhada, em parte, pelo Parecer ministerial, que opinou pelo afastamento total da irregularidade (JB_99), dada a inexistência de ilicitude nos pagamentos; e pela determinação de suspensão do pagamento, em relação à primeira irregularidade (KB_24), os quais passo analisar a seguir.
4. O **Achado de Auditoria nº1**, classificado pela equipe técnica como irregularidade **KB_24 – Pessoal – Grave. Pagamento de verbas remuneratórias/indenizatórias sem a previsão legal e/ou inconstitucionais (art.37, X, art.39, § 1º e art.61, § 1º, II, “a” da CF)**, trata de *“pagamentos supostamente ilegítimos de ajuda de custos aos parlamentares, nos*



meses de fevereiro e julho de 2016, em razão de ausência de cumprimento de formalidades exigidas pela legislação”.

5. A Secex questionou a legitimidade dos pagamentos por terem sido realizados com base apenas em Decretos Legislativos, que vêm sendo reeditados desde a sua criação pelo DL 12/2006, alterado pelo DL 17/2007 e, mais recentemente, pelo DL 44/2015.

6. O entendimento técnico é de que a “ajuda de custos” padece de vício formal na sua concepção, já que possui caráter indenizatório, cuja criação, portanto, deveria se dar por meio de lei, conforme entendimento constante da Resolução de Consulta 29/2011/TCE-MT.

7. Além desse vício formal de criação, suscitou, também, o vício material, alegando que os referidos decretos não especificaram quais as despesas deveriam ser custeadas com a ajuda de custos, a fim de dar-lhe legitimidade como verba indenizatória.

8. Por fim, imputou a responsabilidade pelo suposto pagamento ilegítimo ao então presidente do Poder Legislativo, em 2016, Deputado Guilherme Maluf, em razão de ter editado o Decreto Legislativo 44/2015 que ‘autorizou’, em 2016, a continuidade do pagamento aos parlamentares de maneira contrária ao ordenamento jurídico.

9. Em sede de **defesa e alegações finais**, o responsável contestou a irregularidade, afirmando que não agiu em desrespeito à norma constitucional, nem à legal, muito pelo contrário, o pagamento da ajuda de custo foi realizado em estrita conformidade com o Decreto Legislativo 44/2015, que alterou em parte o DL 17/2007, cujo fundamento de validade deriva diretamente da Constituição Federal, por força do seu art.59¹ que elenca as espécies normativas sujeitas ao processo legislativo e, conseqüentemente, podem inovar o ordenamento jurídico, configurando verdadeiras espécies normativas primárias.

10. Seguindo esse raciocínio, defende que o Decreto Legislativo é considerado lei em sentido material, cumprindo a exigência do Princípio da Legalidade, constituindo-se, portanto,

¹ **Constituição Federal:**

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.



como verdadeiro instrumento legal próprio e exclusivo de competência das Casas Legislativas, e, em especial, no âmbito do Poder Legislativo de Mato Grosso, com procedimento legal disciplinado pelo Regimento Interno da Assembleia (art. 197 e seguintes).

11. Reforça seu argumento destacando expressamente o art. 170 da Resolução 677/07 – Regimento Interno da Assembleia, que assim dispõe:

Art. 170 Decreto Legislativo é aquele que possui essência hierárquica de Lei Ordinária, embora não seja submetido à sanção governamental, e é utilizado para o exercício da competência exclusiva da Assembleia Legislativa contida na Constituição Estadual, dentre outras: (grifo nosso)

12. Segue afirmando, então, que o decreto legislativo é capaz de abranger quaisquer das hipóteses delineadas no texto constitucional, podendo dispor, especialmente, sobre organização, funcionamento, poder de polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal e Estadual (art.26, XIV da Constituição do Estado de Mato Grosso), destacando vasta jurisprudência² sobre o entendimento defendido .

13. E, por fim, finaliza que, “*ao exercer a competência outorgada pela Constituição Estadual, a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, respaldada pelas normas de seu Regimento Interno (Resolução 677/07), especificamente na disciplina da ajuda de custo, não incorre em vícios, sobremaneira porque o decreto legislativo configura ato normativo primário*”.

14. O **Ministério Público de Contas**, no que se refere à suposta inconstitucionalidade formal, coaduna com o argumento da defesa, ou seja, de que não há, de fato, lesão ao princípio da legalidade pela utilização de Decreto Legislativo para reger a questão.

15. Opina, também, pelo afastamento da responsabilização do gestor de 2016, primeiramente, porque a ajuda de custo, conforme informações da auditoria, foi instituída em 2006 pela casa e persiste até hoje, o que corrobora com a alegação de boa-fé do presidente.

16. Ademais – e mais importante – o decreto legislativo é norma primária votada pela casa e aprovada por maioria simples. Assim sendo, responsabilizar unicamente o presidente por

² Doc. Digital 330764/2017, pags. 9 a 13.



um ato do poder legislativo em sua função precípua seria individualizar uma conduta orgânica e institucional, referendada por todos os deputados.

17. Todavia, quanto ao aspecto material da ajuda de custo, o entendimento ministerial vai ao encontro da Secex, ou seja, de que, há impropriedade no estabelecimento da verba, opinando pela determinação, no prazo de 120 dias, para que a Assembleia Legislativa constitua uma Comissão de Estudos acerca da natureza da verba estabelecida pelo Decreto Legislativo nº 17/2007, com redação alterada pelo Decreto Legislativo nº 44/2015, para fins de análise dos critérios para o pagamento e prestação de contas, bem como adoção de medidas para adequação do decreto aos termos da Resolução de Consulta nº 29/2011/TCE-MT, como meio de evitar a percepção de valores em duplicidade pelos parlamentares, devendo, ao final, dentro do prazo estabelecido, encaminhar a esta Corte de Contas as medidas tomadas.

18. Pois bem.

19. Da leitura de todos os fundamentos expostos pela Secex, pela defesa e pelo MPC, é possível inferir claramente que o ponto central desta irregularidade gira em torno da discussão se o Decreto Legislativo é o um instrumento legal adequado, ou não, para dispor sobre a concessão da ajuda de custos.

20. De fato, é certo que o Decreto Legislativo é um instrumento legal de uso exclusivo das Casas Legislativas, sendo uma das espécies normativas previstas na própria Constituição Federal, conforme se observa na maioria das suas definições.

“DECRETOS LEGISLATIVOS. Destinam-se a regular as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional arroladas no art.49. (...) O processo de sua formação não difere do processo de formação das leis ordinárias, menos a sanção e o veto, pois não são submetidos ao presidente da República, exatamente porque regulam matéria de competência exclusiva do Poder Legislativo”³.

21. Tanto é de uso exclusivo, que as matérias passíveis de serem tratadas por essa via normativa, dispensam a sanção do governador, em observância total ao Princípio da

³ Comentários Contextual à Constituição. 2ª ed. José Afonso da Silva. Art. 59, pag.438.



Separação e Independência dos Poderes nos limites de atuação concedida à Assembleia Legislativa pela Constituição do Estado de Mato Grosso, observados os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal, conforme segue:

Constituição do Estado de Mato Grosso

Art. 25 Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no art. 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente: (...)

VIII - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, na Administração Pública direta e indireta, bem como fixação dos respectivos vencimentos e remuneração, observados os critérios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição;

Art. 26 É da **competência exclusiva** da Assembleia Legislativa: (...)

XIV - dispor sobre sua organização, funcionamento, poder de polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, **observados os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição**;

22. Sobre essa irregularidade, então, concluo que o gestor apenas deu fiel cumprimento às normas contidas no Decreto Legislativo 44/2015, cujo instrumento é, sim, válido para dispor sobre a matéria, descartando qualquer hipótese de que tenha agido com dolo ou má-fé, e de forma contrária ao ordenamento jurídico, o que desconstitui, por consequência, a ilegitimidade do pagamento suscitada pela equipe técnica, e a sua responsabilidade enquanto gestor.

23. Por essas razões, me alio ao entendimento do Ministério Público de Contas, no sentido de não haver vício formal na concessão de ajuda de custo, divergindo apenas quanto ao aspecto material, pois o assunto é regulado de acordo com a competência exclusiva do Poder Legislativo Estadual, sendo que as despesas inerentes correm à conta das dotações orçamentárias do Legislativo, nos termos da Lei Complementar 101/2000.

24. O **Achado de Auditoria nº2** classificado pela equipe técnica como irregularidade **JB_99. Despesa. Grave. Irregularidade referente à despesa, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa 17/2010/TCE-MT**, refere-se a



“pagamento de despesa com fretamento de aeronaves para os parlamentares em duplicidade, implicando dano ao erário de R\$ 3.780.224,00 uma vez que os desembolsos relacionados ao desempenho de funções institucionais dos deputados são financiados pela verba indenizatória regulamentada pela Lei 9.493/2010 e suas alterações”.

25. Sobre essa irregularidade, a Secex aponta, em síntese, que os parlamentares fazem jus ao valor de R\$ 65.000,00 mensais a título de verba indenizatória, instituída pela Lei 9.493/2010, alterada pela Lei 10.296/2015, para custeio de despesas vinculadas a atividades institucionais, e por essa razão, afirma ter havido duplicidade de pagamento, pela Instituição, com despesas relacionadas a transporte aeroviário.

26. A **defesa** contesta a irregularidade, alegando, em resumo, que durante o ano de 2016, foram realizadas inúmeras atividades parlamentares no âmbito de todo Estado, exigindo, para seu cumprimento, viagens a cidades e municípios do interior, com utilização do transporte aeroviário, tanto para os parlamentares quanto para os servidores envolvidos na missão institucional.

27. Reforça, ainda, que não há que se falar em incompatibilidade e/ou confusão entre o gasto com aeronaves fretadas e a percepção de verba indenizatória pelo parlamentar. O auxílio transporte previsto pela Lei instituidora da verba indenizatória cuida do deslocamento até o local de trabalho, configurando, uma situação jurídica diversa.

28. Destaca, por fim, a necessidade de se ter realizado o fretamento de aeronaves e o inclui como despesa institucional, alheia à indenização recebida pelos deputados.

29. Após analisar as justificativas apresentadas, a equipe técnica manteve a irregularidade, destacando que se o auxílio transporte cuida da locomoção até o trabalho, é exatamente isso que o transporte aeroviário fretado fazia, já que levava os deputados até o interior do estado para o exercício de suas funções, não havendo distinção entre os institutos, confirmando a tese de que o pagamento de verba indenizatória em concorrência com o fretamento de aeronaves constituía gasto em duplicidade.

30. Concluiu, ao final, que houve pagamento indevido por parte do ordenador de despesa - 1º Secretário, sugerindo a este Tribunal, a determinação de ressarcimento do valor de R\$ 3.780.224,00 aos cofres públicos.

31. Em sede de alegações finais, além de reforçar os argumentos outrora apresentados, foram apresentadas, a título exemplificativo, a relação de 30 Audiências Públicas realizadas



em 2016, em todo o Estado, comprovando o deslocamento de uma estrutura mínima de servidores da instituição, além dos próprios parlamentares.

32. Finaliza, afirmando que não houve enriquecimento ilícito por parte de nenhum parlamentar, já que os valores foram gastos em prol das finalidades institucionais, requerendo, portanto, que não seja determinado qualquer devolução de valores.

33. O **Ministério Público de Contas** manifesta-se contrário à posição da Secex e favorável à defesa, concluindo pela ausência de duplicidade no pagamento das verbas indenizatórias com o fretamento de aeronaves para transporte de parlamentares e servidores da casa.

34. Destaca, que o fato de os deputados receberem verba indenizatória não é impeditivo ao estabelecimento de medidas e contratos administrativos que visem à eficiência da casa de leis, entre elas a firma de pacto para transporte de servidores e membros do legislativo a regiões distantes do estado – *mutatis mutandis*, a verba indenizatória também não impede a existência de motoristas no órgão.

35. A vedação legal quanto ao recebimento de auxílio transporte e aeroviário diz respeito à impossibilidade que o parlamentar, individualmente, receba alguma indenização por seus gastos com passagens no exercício do mister – como um auxílio deslocamento, por exemplo, já que estes gastos foram previamente indenizados pela verba indenizatória legalmente estabelecida.

36. E, por fim, informa que as informações e documentos trazidos nas alegações finais comprovam que o interesse público foi perseguido pela contratação de transporte aéreo e que não houve enriquecimento ilícito por parte dos deputados ou da empresa contratada.

37. Analisando minuciosamente os dois posicionamentos acima - da Secex e da defesa, acompanhada pelo MPC – posiciono-me favoravelmente ao segundo, reforçando a tese de que não há confusão entre gastos institucionais, inerentes às atividades da Assembleia – incluindo gastos com transportes de servidores –, com a indenização legal percebida pelos deputados para cobrir os gastos pessoais com o exercício da sua função própria de parlamentar.



38. Em que pese a verba indenizatória, prevista pela Lei 10296/2015⁴, introduzir inovações e vedações, entre elas o auxílio transporte e aeroviário, não há impedimento para que se estabeleçam despesas **institucionais** nesse sentido.

39. É fato, portanto, que a verba ora concedida, veio substituir pagamentos que outrora, visava custear gastos para o exercício independente e integral do mandato e, assim sendo, não alterou sua natureza e destinação, situação bem diversa, ao meu ver, de contratação, pela própria casa legislativa, de aeronave para transporte de pessoas, ainda que deputados, para fazer frente aos compromissos institucionais da ALMT.

40. Não por outra razão, é cediço que o ordenamento jurídico autoriza o pagamento de verba indenizatória, visando ressarcir o agente político de despesas inerentes ao exercício do seu *múnus público*, sob pena de permitir a redução indireta do subsídio e o locupletamento ilícito pela Administração Pública.

DO MÉRITO DAS CONTAS

41. Da análise geral das presentes contas, e considerando o real cenário econômico-financeiro vivenciado pelo Estado de Mato Grosso, é possível constatar que a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, biênio 2015/2016 priorizou a gestão fiscal responsável preconizada pela Lei Complementar 101/2000, buscando o equilíbrio entre receitas e despesas, com rigoroso controle das despesas.

42. Na **despesa com pessoal** aplicou o correspondente a **1,37%** da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite de 1,77% da LRF.

43. Na execução das despesas, iniciou o exercício com disponibilidade financeira de **R\$ 65.638.096,88**, e finalizou com economia real de recursos, com saldo disponível de **R\$ 137.315.957,19** para honrar com as obrigações de curto prazo.

44. E, primando pela materialização dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, atuou de modo eficaz em prol da modernização de seus

⁴ **LEI Nº 10.296, DE 06 DE JULHO DE 2015.** Altera dispositivos da Lei nº 9.493, de 29 de dezembro de 2010, e dá outras providências.

Art. 3º Acrescenta § 4º ao art. 1º da Lei nº 9.493, de 29 de dezembro de 2010:

“Art. 1º (...) (...)”

§ 4º Fica vedado o pagamento, aos membros dos órgãos do Poder Legislativo, de verbas referente a:

I - auxílio moradia;

II - auxílio transporte, inclusive aeroviário;

III - verba de gabinete.”



procedimentos internos, a exemplo da Resolução 4.377/15, publicada em 11/03/16⁵, que adota as recomendações constantes da “Notificação Recomendatória Conjunta 01/2015 Ministério Público Estadual e do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso”, e dá outras providências.

45. Assim, concluo que as duas irregularidades remanescentes, já analisadas, não são suficientes para macular o mérito dessas contas, o que me faz posicionar favorável à sua aprovação, destacando que as melhorias decorrentes das determinações e recomendações do julgamento das Contas de 2015, serão demonstradas na apreciação das Contas anuais de 2017.

VOTO

46. Diante do exposto, **acolho**, no mérito, o **Parecer 6158/2017** do Ministério Público de Contas, e **VOTO** no sentido de julgar **regulares** as Contas anuais de gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, exercício de 2016, sob a responsabilidade do Deputado Estadual Guilherme Maluf - presidente e Deputado Ondanir Bortolini - 1º Secretário.

47. **É como voto.**

Cuiabá/MT, 15 de dezembro de 2017.

(assinatura digital)

Conselheiro interino MOISÉS MACIEL

Relator

⁵ Doc. Digital 271238, pag. 12.