

Parecer: MPC/1116/2020
Processo: @REP 18/00547088
Unidade Gestora: Câmara Municipal de Palmeira
Assunto: Irregularidades concernentes ao pagamento de vale refeição aos servidores.

Número Unificado: MPC-SC 2.2/2020.830

Trata-se de representação encaminhada pelo Sr. Geverson Martins Chaves, Controlador Interno do Município de Palmeira, relatando supostas irregularidades na concessão de auxílio alimentação aos servidores municipais do Poder Legislativo.

Os documentos que deram azo ao presente processo foram acostados às fls. 2-83.

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal apresentou o Relatório n. DAP-672/2019 (fls. 85-95), opinando, ao final:

4.1. Preliminarmente, determinar à Secretaria Geral - SEG deste Tribunal que extraia cópia deste processo de n. REP-18/00547088, com a consequente formação de autos apartados e posterior remessa à Diretoria de Controle de Licitações e Contratações (DLC), para que o referido órgão de controle tome as medidas que entender cabíveis, nos termos dos arts. 27 e 28, incisos IV, V e VII, da Resolução n. TC-089/2014;

4.2. No mérito, conhecer da Representação formulada pelo Sr. Geverson Martins Chaves, Controlador Interno do Município de Palmeira, no tocante à concessão de auxílio-alimentação aos servidores municipais do Poder Legislativo, amparado em Resolução, nos termos dos art. 65, § 1º da Lei complementar nº 202/2000 e nos artigos 100, 101 e 102 do Regimento Interno desta Casa (Resolução nº TC-06/2001), com a redação dada pela Resolução nº TC-120/2015, **fixando o prazo de 5 (cinco) dias** para que o representante junte cópia de seu documento oficial com foto para saneamento do processo, sob pena de extinção do feito.

4.3. Determinar à Secretaria Geral - SEG/DICM que promova **Audiência**, nos termos do art. 29, § 1º, c/c art. 35 da Lei Complementar (estadual) n.202/2000, do **Sr. Orival Lagura Avila**, Presidente da Câmara Municipal de Palmeira no exercício 2011, CPF 811.879.049-53; **Sr. Osni Jardim de Souza**, Presidente da Câmara Municipal de Palmeira no exercício 2012, CPF 753.547.809-34; **Sr. Celito Baldessar**, Presidente da Câmara Municipal de Palmeira no exercício 2013, CPF 295.448.079-34; **Sr. Romildo Rodrigues da Cruz**, Presidente da Câmara Municipal de Palmeira no exercício 2014, CPF 558.191.690-00; **Sra. Fernanda de Souza Córdova**, Presidente

da Câmara Municipal de Palmeira no exercício 2015, CPF 007.142.639-66; **Sr. Edgar Souza de Oliveira**, Presidente da Câmara Municipal de Palmeira no exercício 2016, CPF 025.725.779-92; **Sr. Ronaldo Vieira de Jesus**, Presidente da Câmara Municipal de Palmeira desde o exercício 2017, CPF 833.890.919-04; para apresentação das justificativas a este Tribunal de Contas, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, no prazo de 30(trinta) dias a contar do recebimento desta, a respeito da seguinte irregularidade:

4.3.1. Pagamento de auxílio-alimentação por meio de fornecimento de ticket, aos servidores municipais do Poder Legislativo, com amparo na Resolução n. 11/2010, sem previsão em lei específica, em dissonância com o princípio da legalidade insculpido no art. 37, caput e inciso X, e art.51, IV, ambos da Constituição Federal; artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar n. 101/2000; e Prejulgados n. 1378, 1939 e 2127 deste Tribunal de Contas.

4.4. Determinar à Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DAP deste Tribunal que sejam adotadas as demais providências, inclusive inspeções e auditorias que se fizerem necessárias junto à Câmara Municipal de Palmeira, com vistas à apuração dos fatos apontados nos presentes autos.

O Relator, na Decisão Singular de fls. 96-100, decidiu pelo conhecimento da representação, pela realização da audiência dos responsáveis e pelas determinações à Secretaria Geral indicadas pela área técnica. Em relação à diligência para que o representante anexasse seu documento oficial com foto, o Relator entendeu desnecessária, tendo em vista a presunção de legitimidade das funções exercidas pelo Controlador Interno.

Em atenção ao despacho do Relator, foram expedidos os ofícios de fls. 102-108 e 120-123 e, após o representante anexar seu documento oficial com foto, sua portaria de nomeação e seu termo de posse no cargo de Controlador Interno (fls. 114-116), os responsáveis apresentaram as alegações de defesa conjunta às fls. 125-279.

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal elaborou, então, o Relatório n. DAP-4080/2019 (fls. 300-313), opinando pela procedência da representação, com a aplicação de multa aos responsáveis, bem como pela determinação à Unidade Gestora para que suspendesse imediatamente o pagamento do auxílio alimentação aos servidores, pela emissão de alerta e recomendação à Câmara de Vereadores de Palmeira e, por fim, pela determinação à DAP para que

monitorasse o cumprimento das determinações.

Em razão da juntada de novos documentos pelo responsável Sr. Celito Baldessar (fls. 315-319), esse Ministério Público de Contas sugeriu o retorno dos autos à área técnica para competente análise (fl. 324), o que foi ratificado pelo Relator (fl. 325).

Finalmente, a Diretoria de Atos de Pessoal elaborou o Relatório n. 1316/2020 (fls. 326-338), opinando, ao final pela procedência da representação, com a aplicação de multa aos responsáveis.

Vieram os autos, assim, a este Ministério Público de Contas para manifestação.

Note-se que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente em questão está inserida entre as atribuições dessa Corte de Contas, consoante os dispositivos constitucionais, legais e normativos vigentes (arts. 70 e 71 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; arts. 58 e 59 da Constituição Estadual; art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000; e art. 8º c/c art. 6º da Resolução n. TC-06/2001).

Superada a discussão sobre a admissibilidade da representação - já conhecida pelo Relator por reputar atendida a legislação que rege a matéria - passa-se, na sequência, à análise da irregularidade assinalada pela área técnica.

O representante relatou (fls. 2-3) que a concessão de ticket alimentação aos servidores integrantes do Legislativo Municipal de Palmeira ocorre amparada em Resolução, o que violaria o Princípio da Reserva Legal. Além disso, referiu que a despesa com o pagamento da referida verba não estaria prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nem constaria na Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como que a contratação da empresa administradora não teria sido precedida de procedimento licitatório.

Ante a ausência de competência da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal para fiscalizar licitações e contratações, foi encaminhada cópia dos autos à Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, a fim de que fosse verificada a suposta irregularidade na ausência de realização de procedimento licitatório.

Quanto às demais irregularidades, os responsáveis alegaram (fls. 125-133) que em janeiro de 2010 o Poder Legislativo aprovou a Resolução n. 11/2010 autorizando a Câmara de Vereadores de Palmeira a conceder vale-alimentação aos seus servidores, restando formalizado, em janeiro de 2011, o contrato com a empresa Ticket Serviços S/A (fls. 63-70) para administração de 9 cartões - número de servidores da Câmara de Vereadores.

Referiram que os Poderes Executivo e Legislativo são independentes e harmônicos entre si, e auto regulamentam suas atividades no âmbito de suas respectivas competências, conforme previsto constitucionalmente, podendo instituir, mediante instrumento normativo próprio, o regime jurídico ao qual seus servidores estarão sujeitos, razão pela qual é possível a instituição de vale-alimentação em favor dos servidores do Poder Legislativo pela Câmara de Vereadores de Palmeira. Defenderam, também, que, caso a instituição do auxílio alimentação tivesse que ser proposta por lei, a sanção dependeria do Chefe do Poder Executivo, o que afrontaria a independência e harmonia entre os Poderes.

Anexaram o Prejulgado n. 1378 dessa Corte de Contas, que prevê a observância do processo legislativo para a concessão do auxílio alimentação, a fim de defender que, no caso da Câmara de Vereadores de Palmeira, o processo legislativo é a Resolução, de acordo com o previsto no art. 25 da Lei Orgânica Municipal, sustentando, ainda, que toda a organização e estrutura administrativa da Câmara de Vereadores de Palmeira foi criada e, posteriormente, sofreu alterações por meio de Resoluções, as quais, no caso da Unidade Gestora, seriam

destinadas a regulamentar assuntos de sua economia interna.

Aduziram que a despesa foi anualmente prevista no orçamento, constando nas disposições da LDO e LOA dos anos de 2010 a 2018 na categoria econômica 3 – “despesas correntes”, no grupo de natureza 3 – “outras despesas correntes”, modalidade de aplicação 90 – “aplicações diretas” e no elemento de despesa 39 – “outros serviços de terceiros pessoa jurídica”, conforme o detalhamento de despesa atual dessa Corte de Contas.

Juntaram documentação (fls. 134-279) a fim de comprovar a regularidade dos procedimentos internos, bem como anexaram cópias de Resoluções semelhantes de outras Câmaras Municipais do Estado e do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, e também da Notícia de Fato arquivada pelo Ministério Público.

Na sequência (fls. 315-319), o responsável Sr. Celito Baldessar encaminhou a Lei Municipal n. 823/2019, com a respectiva alteração, a fim de comprovar a regularização do pagamento do vale-alimentação mensal aos servidores do Poder Legislativo de Palmeira.

Com efeito, a concessão ou alteração de vantagens aos servidores públicos deve ser outorgada mediante lei específica, em consonância com o disposto no texto constitucional. Eis o teor do art. 37, inciso X, da CRFB/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: [...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39, somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (grifei).

A teor da iniciativa de lei abordada no referido dispositivo constitucional, essa Corte de Contas possui entendimento de que o vale-alimentação se insere no conceito amplo de remuneração, razão pela qual necessita de autorização legal para sua implementação. Nesse

sentido, o Prejulgado n. 1378:

1. Diante da nova redação do inciso IV do art. 51 da Constituição Federal, conferida pela Emenda Constitucional nº 19/98, cabe ao Legislativo a iniciativa das leis que versem sobre a remuneração de cargos, empregos e funções de seus serviços.

2. Apesar de as vantagens pecuniárias decorrentes tanto do auxílio-transporte, quanto do auxílio-alimentação possuírem, em sentido estrito, caráter indenizatório, no que se refere, especificamente, à iniciativa de lei, de que trata o art. 37, X, da Carta Magna, tais verbas inserem-se no conceito amplo de remuneração, da mesma forma que as diárias e as ajudas de custo, cabendo, portanto, ao Chefe do Legislativo municipal a iniciativa do respectivo processo legislativo.

3. As despesas com vale-alimentação (bilhete ou cartão magnético) e o auxílio-alimentação (pago em pecúnia) devem estar previstas no orçamento e contabilizadas na categoria econômica 3 - "despesas correntes", no grupo de natureza 3 - "outras despesas correntes", modalidade de aplicação 90 "aplicações diretas" e no elemento de despesa n. 46 "auxílio alimentação", de acordo com as Portarias Conjuntas STN/SOF n. 4/2010 e 1/2011, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, válidas para os exercícios de 2011 e 2012 respectivamente.

4. Para a concessão dos benefícios deverão ser observados os princípios da impessoalidade e isonomia quanto ao alcance dos servidores, sejam eles efetivos ou comissionados, respeitados os limites constitucionais e legais sobre a matéria (grifei).

Outra não é, aliás, a jurisprudência há bastante tempo sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal ao exigir, desde a Emenda Constitucional n. 19/98, que a fixação da remuneração dos servidores públicos se dê por meio de lei em sentido estrito, a exemplo das decisões exaradas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 3.369 e n. 2.075.

Em relação à alegada separação dos Poderes, de fato, o art. 51, inciso IV, da CRFB/88, aplicado à Câmara de Vereadores pelo princípio da simetria, autoriza o Poder Legislativo a dispor sobre seus atos *interna corporis*:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: [...]

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Ao definir atos *interna corporis*, Hely Lopes Meirelles

preleciona:

[...] *inerna corporis* são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a **economia interna** da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados a exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara (grifei).

Ainda, Cretella Junior exemplifica quais seriam os atos

interna corporis:

[...] Tais são os atos de escolha da Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidade de seus membros (cassação de mandatos, concessão de licenças, etc.) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração de regimento, constituição de comissões, organização de serviços auxiliares etc.) e a valoração das votações.

Dessa forma, resta claro que a concessão de ticket alimentação não se afigura como assunto da economia interna da Câmara de Vereadores de Palmeira, como querem os responsáveis.

Conclui-se, portanto, que, ao deixar de fixar, por meio de lei *stricto sensu*, o vale-alimentação dos servidores do Poder Legislativo Municipal de Palmeira, no período de 2011 a 2018, os gestores envolvidos violaram frontalmente o princípio da reserva legal.

Importante salientar, por oportuno, conforme mencionado inicialmente, que o Sr. Celito Baldessar encaminhou os documentos de fls. 315-319, comprovando que a Unidade Gestora regularizou do pagamento do vale-alimentação mensal aos servidores do Poder Legislativo de Palmeira por meio das Leis Municipais n. 823 e 826/2019, fato que deve ser levado em consideração no momento da aplicação da penalidade aos responsáveis, conforme também defendido pela área técnica (fl. 336).

Quanto às dotações orçamentárias, os responsáveis anexaram apenas os documentos referentes ao ano de 2018 (fls. 223-226), os quais, conforme salientado pela área técnica (fl. 336), não são suficientes para demonstrar a regularidade desde o implemento do auxílio, que iniciou em 2011.

Por fim, o fato de haver Resoluções semelhantes de outras Câmaras Municipais do Estado e também do Tribunal de Justiça de Santa Catarina não faz com que o ato da Unidade Gestora em análise seja convalidado, não sendo outro o entendimento da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (fl. 336):

Ao final, convém esclarecer, quanto aos apontamentos da defesa de que o Tribunal de Justiça de Santa Catarina e outras Câmaras Municipais teriam concedido auxílio-alimentação por meio de Resolução, que a presente Representação destina-se ao exame da situação no município de Palmeira, não abrangendo outras unidades gestoras, as quais poderão ser objeto de outros processos, se for o caso. Apesar disso, a título informativo, registra-se que o auxílio concedido aos servidores do Judiciário possui previsão em lei, no Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Santa Catarina⁸, assim como os documentos de fls. 184 e 190 evidenciam que os benefícios implementados nas Câmaras dos municípios de Caçador e Porto Belo, respectivamente, também possuem amparo em lei, sendo regulamentados por meio Resolução.

Diante desse contexto, na linha do que fora pormenorizadamente delineado pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal na reinstrução do processo (fls. 326-338), sugiro a manutenção da irregularidade, com a consequente aplicação de multa aos responsáveis, conforme o disposto na conclusão deste parecer.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, com amparo na competência conferida pelo art. 108, incisos I e II, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, manifesta-se:

1. pela **PROCEDÊNCIA** da presente representação encaminhada pelo Sr. Geverson Martins Chaves, Controlador Interno do Município de Palmeira, relatando supostas irregularidades na concessão de auxílio alimentação aos servidores municipais do Poder Legislativo;

2. pela **IRREGULARIDADE**, na forma do art. 36, § 2º, alínea “a”, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, do ato descrito no item 3.1.1 da conclusão do Relatório n. DAP-1316/2020 (fl. 337);

3. pela **APLICAÇÃO DE MULTA**, com fundamento no art. 70, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, aos Srs. **Orival Lagura Avila**, Presidente da Câmara Municipal de Palmeira no exercício

2011; **Osni Jardim de Souza**, Presidente da Câmara Municipal de Palmeira no exercício 2012; **Celito Baldessar**, Presidente da Câmara Municipal de Palmeira no exercício 2013; **Romildo Rodrigues da Cruz**, Presidente da Câmara Municipal de Palmeira no exercício 2014; **Fernanda de Souza Córdova**, Presidente da Câmara Municipal de Palmeira no exercício 2015; **Edgar Souza de Oliveira**, Presidente da Câmara Municipal de Palmeira no exercício 2016; **Ronaldo Vieira de Jesus**, Presidente da Câmara Municipal de Palmeira desde o exercício 2017, em face da irregularidade indicada no item 3.1.1 da conclusão do Relatório n. DAP-1316/2020 (fl. 337).

Florianópolis, 16 de junho de 2020.

Cibelly Farias
Procuradora