



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: F16FD-C4ACC-CB48A



Acórdão 00608/2024-1 - 2ª Câmara

Processo: 02616/2023-7

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Denúncia

UG: CMLT - Câmara Municipal de Laranja da Terra

Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Denunciante: Identidade preservada

Interessado: ROBERTO KUSTER BECKER

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO – DENÚNCIA –
AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO – VEREADOR – MUDANÇA DE
ENTENDIMENTO DO PARECER EM CONSULTA 005/2021 –
PARECER EM CONSULTA 00007/2024-1 – IMPROCEDENTE
- ARQUIVAR.**

1. Desnecessidade de comprovação detalhada da jornada de trabalho e das atividades parlamentares exercidas para fins de recebimento de auxílio-alimentação por vereadores.

**O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS
CHAMOUN:**

I RELATÓRIO

Trata-se de Processo de Fiscalização iniciado a partir de uma denúncia, com o objetivo de verificar a legalidade dos atos e dos pagamentos realizados aos vereadores do município de Laranja da Terra. A denúncia alega que os valores pagos

foram baseados em um ato normativo supostamente inconstitucional e em desacordo com o Parecer em Consulta 00005/2021-7.

O processo teve início com a protocolização da documentação inicial pelo denunciante em 10/05/2023 (peça 01 e 02). Em medida cautelar, o denunciante pugna pela suspensão do efeito do Projeto de Lei 08/2023, qual seja: recebimento de auxílio-alimentação e, em sede de julgamento do mérito, pela declaração da ilegalidade dos pagamentos e pela devolução de verbas pagas.

Na oportunidade, notificado o Presidente da Câmara dos Vereadores (peça 07 e 08) apresentou Resposta de Comunicação nº 00901/2023 (peça 09) requerendo a denegação dos pedidos formulados na exordial e pontuando a certeza da conversão do projeto em lei.

Nesse ínterim, o NPPREV – Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência apresentou **Manifestação Técnica de Cautelar nº 00073/2023 (peça 12)**, na qual opinou pela concessão da medida cautelar pleiteada, bem como pelo imediato processamento da fiscalização, tomando como balizador o Regimento Interno do TCEES.

Posteriormente, foi expedido despacho nº 23989/2023 (peça 14) pelo relator reconhecendo a ausência de interesse de agir do representante com consequente extinção do processo sem julgamento de mérito e posterior arquivamento, entendimento corroborado pelo Ilustre Procurador de Contas, Sr. Luis Henrique Anastácio da Silva, conforme parecer ministerial nº 00114/2023-5 (peça 16).

Em sequência, foram os autos remetidos ao douto relator (peça 17), o qual proferiu Decisão Monocrática nº 01499/2023-7 (peça 18) em sentido contrário ao formulado pela área técnica frente a **conversão do projeto de lei em lei** (Lei nº 1077/2023), decidindo, assim, pelo **indeferimento da medida cautelar**.

Entendimento ratificado no Voto do Relator nº 04219/2023 (peça 20) e em Decisão nº 02868/2023 (peça 21), a qual foi seguida de forma unânime pelos doutos Conselheiros

- decisão disponibilizada no DOE/TCEES no dia 09/10/2023, com publicação datada do dia 10/10/2023.

Prosseguindo, o NPPREV, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva – ITC nº 00026/2024-3** (peça 30), manifestou-se pela não procedência da denúncia com posterior arquivamento do feito, vejamos:

[...]

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, opina-se pela seguinte proposta de encaminhamento:

3.1 Pela **não procedência** desta representação, nos termos dos artigos 95, inciso II, e 99, §2º, ambos da LC n. 621/2012, com o afastamento da irregularidade ora apontada, em decorrência da interpretação equivocada sobre controle do trabalho de agentes políticos, conforme vertida no Parecer Consulta n. 05/2021, nos termos fundamentados no item 2 desta peça;

3.2 Pela ciência do representante e posterior arquivamento.

Consequente, diante da juntada da defesa/justificativa nº 02159/2023-6 (peça 31) pela parte, foi emitida nova ITC 00059/2024-8 (peça 33), que corroborou com os termos da ITC 00026/2024-3, uma vez que não houve nenhuma inovação em relação ao anteriormente apresentado.

O feito foi encaminhado ao **Ministério Público Especial de Contas** para manifestação, tendo o ilustre Procurador de Contas Luis Henrique Anastácio da Silva, **anuído à proposta contida na ITC 00059/2024-8**, conforme parecer ministerial nº 01630/2024-8.

Tendo relatado o necessário, passo agora a fundamentar a decisão.

II FUNDAMENTOS:

Inicialmente, atesto que **acolho** a proposta de encaminhamento da unidade técnica relatada, conforme sugerido na Instrução técnica Conclusiva 00059/2024-8 (peça 33), corroborada pelo Ministério Público de Contas no Parecer do Ministério Público de Contas 01630/2024-8 (peça 37).

Assim, embasado na interpretação referencial, faço constar a peça técnica como parte integrante da fundamentação de meu voto, independentemente de sua transcrição, nos moldes permitidos pela Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (LINDB) e por seu decreto regulamentar - Decreto N° 9.830, de 10 de junho de 2019 - (art. 2º, §3º)¹.

II.1 ADMISSIBILIDADE

Ao analisar o trâmite processual, constato que a presença dos requisitos de admissibilidade foi devidamente verificada na Decisão Monocrática 00687/2023-8 (peça 04) proferida pelo conselheiro Domingos Augusto Taufner. Por conseguinte, estando satisfeitas as exigências legais e as regulamentares, ratifico o juízo de admissibilidade realizado e conheço a presente denúncia.

II.2 MÉRITO

O presente feito trata de um processo de Fiscalização, motivado por denúncia nos termos dos artigos 50, II, “b”² e 93 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei Complementar 621, de 08 de março de 2012)³ 50, II, “b”⁴ e 93 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei Complementar 621, de 08 de março de 2012)⁵.

O objetivo da denúncia foi o atacar Projeto de Lei 08/2023, aprovado no dia 08/05/2023, convertido na Lei n° 1077/2023, que estendeu aos Vereadores da

¹ Decreto N° 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei n° 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. [...] § 3º **A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão. (grifos nossos)**

² Lei Complementar 621/12. **Art. 50.** No exercício do controle externo, os processos no Tribunal de Contas possuem a seguinte natureza: **II** - processos de fiscalização: **b)** denúncia;

³ Lei Complementar 621/12. **Art. 93.** Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato poderá denunciar qualquer irregularidade ou ilegalidade de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas.

⁴ Lei Complementar 621/12. **Art. 50.** No exercício do controle externo, os processos no Tribunal de Contas possuem a seguinte natureza: **II** - processos de fiscalização: **b)** denúncia;

⁵ Lei Complementar 621/12. **Art. 93.** Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato poderá denunciar qualquer irregularidade ou ilegalidade de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas.

Câmara Municipal de Laranja da Terra o auxílio-alimentação concedido aos servidores, de R\$1.200,00, independente de comprovação da realização de atividade pública e do tempo despendido nela, de forma a justificar a concessão deste benefício, uma vez que não houve exigência de comprovação detalhada das atividades parlamentares realizadas e do tempo despendido nelas.

O denunciante alega afronta ao entendimento desta Corte de Contas conforme Parecer em Consulta n. 00005/2021-7.

A situação versa a respeito do direito ao auxílio-alimentação dos vereadores nos mesmos moldes dos agentes administrativos em geral. O ponto fulcral gira em torno da aparente dificuldade de comprovação específica das horas trabalhadas, mormente quando efetivadas fora do ambiente da sede legislativa.

Adentrando à análise propriamente dita, o requerente alega uma suposta inconstitucionalidade na concessão do auxílio-alimentação, concedido no Projeto de Lei, ora convertido na Lei n° 1077/2023, uma vez que não houve exigência de comprovação detalhada das atividades parlamentares realizadas e do tempo despendido nelas.

Nessa toada, fundamenta seu questionamento no Parecer em Consulta 005/2021, que é alicerçado nos Pareceres em Consulta n° 014/2005 e 025/2005.

Parecer em Consulta TC 025/2005, com redação replicada no Parecer em Consulta 005/2021:

(...) Todavia, nos dias em que esses mesmos vereadores estiverem exercitando suas tarefas constitucionais, quais sejam, atividades de fazimento de normas e de fiscalização, durante grande parte dos mesmos, na sede camarária ou fora dela, e estas atividades necessitarem ser interrompidas para a alimentação do meio-dia, entendemos que poderá ser concedido o auxílio- alimentação indagado, desde que muito bem comprovado o tempo despendido e a atividade pública dos edis. Quaisquer outras atividades desenvolvidas por vereadores que

não se coadunarem com o exercício fiscalizatório ou legiferante, não merecerão o auxílio-alimentação, como exemplos, atividades privadas e atividades popularmente conhecidas como assistencialistas.

Em contrapartida, a área técnica, em Instruções Técnicas Conclusivas de nº 00026/2024 e 00059/2024, acostadas às peças 30 e 33 destes autos, propõe o afastamento da irregularidade ora apresentada/requerida, alegando a não adequação e viabilidade da jornada de trabalho do vereador a dos demais servidores, razão por que possui uma forma diferenciada de trabalho.

Acrescenta-se, desse modo, o que foi pontuado nas Instruções Técnicas mencionadas acima. Vejamos os escritos:

[...]

No caso dos vereadores, através da verificação de atendimento de sua função parlamentar, na presença em sessões legislativas, quando vota sobre assuntos de interesse público, bem como nas funções legiferantes, na elaboração e discussão de um texto de lei e, ainda, nas atividades externas, nas quais trabalha junto à comunidade local, atuando na função de fiscal e intermediador entre a população e o executivo, nas obras e serviços, respectivamente, solicitados e prestados pelo poder público, além das visitas fora do município que os vereadores fazem em busca de benefícios para a população local, e que por muitas vezes não recebem diárias, por ser em período curto de tempo para tanto.

Também os servidores públicos que trabalham por tarefa e não por jornada de trabalho fixo não podem ter seu controle de ponto como parâmetro para recebimento do benefício do auxílio alimentação, uma vez que, como os agentes políticos, o

tratamento dado para estes como controle seria a sua produtividade, o atendimento de suas tarefas, medidas que fogem do controle por tempo de trabalho.

Portanto, o controle no pagamento e o consequente recebimento do auxílio-alimentação pelos servidores que recebem seus pagamentos por jornada de trabalho não é adequado a ser praticado aos agentes políticos, nesta categoria estão incluídos os vereadores.

Deste modo, ao nos insurgirmos contra o Projeto de Lei n. 08/2023 e a respectiva Lei 1077/2023, estaríamos dando tratamento diferenciado aos edis da Câmara Municipal de Alfredo Chaves, em prejuízo destes em face de outros agentes políticos e servidores públicos, cuja **concessão do auxílio-alimentação não é atrelada à obrigatoriedade de controle de ponto, pois utilizam como comprovação de seu tempo trabalhado a produtividade e eficiência nas atividades laborais prestadas à coletividade.**

[...]

Entendimento seguido pelo Ministério Público de Contas, conforme expresso no Parecer Ministerial nº 01630/2024-8 (peça 37).

Consequente, esse Tribunal já vem se debruçando sobre a discussão a respeito da matéria levantada nestes autos. Constato que o assunto foi abordado no Processo TC nº 0742/2023-9, com entendimento positivo para a alteração do Parecer em Consulta nº 005/2021 e de seus fundamentos, tendo sido proferido o Acórdão 878/2023-4 – Plenário.

Diante disso, a área técnica, em Instrução Técnica inserida nestes autos, descreveu o seguinte. Vejamos:

[...]

Assim, considerando o entendimento encartado na Representação em face da Câmara Municipal de Alfredo Chaves (Processo TC 742/2023), de relatoria do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, julgada na 48ª Sessão Ordinária do Plenário, do dia 28/09/2023, em que foi decidido por unanimidade julgar improcedente aquela representação, com o consequente afastamento da irregularidade ora apontada, em decorrência da interpretação equivocada sobre controle do trabalho de agentes políticos, conforme vertida no Parecer Consulta n. 05/2021.

Naqueles autos do município de Alfredo Chaves foi decidido pela reformulação do PC 005/2021, **afastando nele a redação que obriga o controle da jornada de trabalho fixa, levando-se em conta o tempo despendido nas atividades laborais, para todos os agentes públicos que recebem auxílio-alimentação, uma vez que o controle no pagamento e o consequente recebimento do auxílio-alimentação pelos servidores pode não ser adequado a ser praticado aos vereadores.**

[...]

Logo, diante do exposto, no processo TC n° 0742/2023-9, foi proferido o Acórdão n° 00878/2023, no qual, de forma unânime, foi entendido o seguinte:

1. ACÓRDÃO TC-00878/2023-4:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em:

1.1 Pelo conhecimento da representação e, no mérito, seja **julgada improcedente**, em razão nos termos dos art. 95, inciso II, e 99, §2º, da LC n. 621/2012;

1.2. Instauração de procedimento de revisão do Parecer em Consulta n. 005/2021, bem como dos Pareceres em Consulta n. 014/2005 e 025/2005, com o reexame da matéria objeto da consulta, nos termos do art. 238 do RITCEES, para que seja afastada a condicionante de comprovação detalhada da jornada de trabalho e das atividades parlamentares exercidas para fins de recebimento de auxílio alimentação por vereadores;

[...]

Nesse passo, em conformidade com as regras e disposições legais, foi diligenciado o Processo Consulta TC n° 7429/2023, com a finalidade de deliberar sobre a possível reformulação do entendimento referente à jornada de trabalho atrelada à concessão de auxílio-alimentação aos edis. Assim, as reformulações dos Pareceres em Consulta n° 025/2005 e n° 005/2021 foram incluídas na pauta para julgamento plenário do dia 16/05/2024, durante a 24ª Sessão Ordinária do Plenário.

Por fim, seguindo a orientação do acórdão e buscando o aprimoramento do normativo, os Conselheiros, de forma unânime, decidiram ratificar o entendimento proferido pelo relator, Conselheiro Davi Diniz de Carvalho. Dessa forma, ocorreu a reformulação do entendimento desta Corte de Contas e a criação do novo normativo em consulta, o Parecer em Consulta n° 00007/2024-1, a saber:

CONSULTA – NECESSIDADE DE REVISÃO DE PARECER EM CONSULTA - ALTERAR CONTEÚDO DO PARECER 5/2021 E 25/2005 - MANTER O CONTEÚDO DO PARECER EM CONSULTA 14/2005 - ACOMPANHAR ENTENDIMENTO CONSTANTE NA INSTRUÇÃO TÉCNICA DE CONSULTA 1/2024 - NOTIFICAR - ARQUIVAR.

1. Por iniciativa fundamentada do Presidente, de Conselheiro, do Ministério Público junto ao Tribunal ou a requerimento de legitimado, o Tribunal poderá reexaminar matéria objeto de consulta;

2. Afastar a condicionante de comprovação detalhada da jornada de trabalho e das atividades parlamentares exercidas para fins de recebimento de auxílio alimentação por vereadores. (Grifou-se!)

[...]

Neste ponto, relevante mencionar que o Parecer em Consulta possui caráter normativo, constituindo prejulgamento da tese, mas não de fato ou de caso concreto, conforme estabelecido no art. 233, § 4º do Resolução TC 261, de 04 de junho de 2013⁶(Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo).

Além disso, é fundamental observar o fiel cumprimento às decisões plenárias, especialmente àquelas provenientes do colegiado máximo (Plenário), emitidas em qualquer modalidade de processo de controle externo. Nesse contexto, o Parecer em Consulta do TCEES não apenas se aplica a todos os jurisdicionados, mas também vincula a tomada de decisão da própria Corte. Portanto, o entendimento deliberado no Parecer em Consulta 00002/2024-8 deve ser aplicado à presente situação.

Diante de todo o avençado, seguindo as atualizações pareceristas e o pontuado pela área técnica – corroborado pelo MPEC, a negativa ao direito alimentício seria uma mácula aos dispostos Constitucionais, ao avanço e ratificação de direitos sociais e ao Princípio da Segurança Jurídica.

Os vereadores, insertos na posição de agentes políticos, são detentores de direitos como qualquer outro agente público; não deve a transitoriedade de seus mandatos ou a forma de cumprimento de seu compromisso público ser fonte de discriminação na seleção para encapamento de gratificações previstas no corpo constitucional, até porque tal benefício é concedido aos demais parlamentares.

A atuação dos vereadores, necessariamente, ultrapassa em muito as atividades realizadas na sede da Câmara Municipal. A conclusão de que os deveres dos

⁶ Art. 233. O Plenário decidirá sobre consultas quanto às dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades: [...] § 4º O parecer em consulta possui caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não de fato ou caso concreto. [...]

parlamentares só são exercidos dentro dos muros do prédio do Legislativo é equivocada, míope e enxarcada de intolerância à democracia representativa. Tal pensamento torpe diminui, constrange e contraria frontalmente o que está cravado na mais alta topografia constitucional. Segundo o parágrafo único do artigo 1º da Carta Magna “**Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição**”.

A Constituição confere, portanto, um exaustivo leque de atribuições ao Parlamento. O vereador legisla, fiscaliza, representa e ouve, em outras palavras ele atua nos mais variados temas relacionados às políticas públicas, em diversos lugares, horários e dias, e para múltiplos públicos.

Diante do exposto, acolho a instrução técnica conclusiva e o parecer ministerial, bem como adoto os fundamentos do novo entendimento dessa colenda corte de contas, conforme expresso no Parecer em Consulta 00007/2024, **para julgar improcedente a denúncia em questão.**

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto, com base nos fundamentos ora apresentados e tendo em vista a competência conferida pelo art. 29, inciso V, da Resolução TC 261, de 04 de junho de 2012 (Regimento Interno do TCEES), acompanhando o entendimento técnico e do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro relator

1. ACÓRDÃO TC- 608/2024

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas, em:

1.1 CONHECER da presente Denúncia, conforme o art. 94, §2º, c/c art. 101, parágrafo único, da LC 621/2012 e na forma do art. 177, §2º, c/c o art. 186 do RITCEES.

1.2 JULGAR IMPROCEDENTE A DENÚNCIA, devido à não constatação de irregularidades e tendo como fundamento o Parecer em Consulta 00007/2024-1 proferido no Processo TC nº [07429/2023-8](#);

1.3 Dar CIÊNCIA aos interessados e ao Ministério Público de Contas, conforme previsto no Regimento Interno;

1.4 ARQUIVAR os autos, após a certificação do trânsito em julgado

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 14/06/2024 - 23ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Coelho do Carmo (presidente), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (relator) e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Relator

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões