

Acórdão 829/2006 do Tribunal Pleno

[Ficha Técnica](#)[Ementa](#)[Decisão na Íntegra](#)

Decisão proferida em 22/06/2006, publicado no AOTC nº 57/2006, publicada na Revista do TCE-PR nº 158, sobre o processo 498178/2005, a respeito de VIAGENS - DESPESAS; Origem: Município de Foz do Iguaçu; Interessado: Conselho Municipal de Saúde de Foz do Iguaçu; Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

Ficha Técnica

Data de Publicação: 14/07/2006

Ementa

EMENTA: CONSULTA - RESSARCIMENTO DE DESPESAS COM VIAGENS A MEMBROS DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE QUE NÃO SEJAM SERVIDORES PÚBLICOS - POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA PREVISÃO LEGAL E OS GASTOS GUARDEM EFETIVA RELAÇÃO COM AS ATIVIDADES DO CONSELHO. RELATÓRIO Versa o presente expediente acerca de consulta, formulada pela Sra. Juraci Helena Hundbert Largo e pelo Sr. Luiz Gonzaga Lopes, respectivamente Conselheira Presidente e Secretário Executivo do Conselho Municipal de Saúde de Foz do Iguaçu acerca da legalidade de "pagamento e/ou ressarcimento de despesas efetuadas com membros do Conselho que não sejam funcionários públicos, especialmente aquelas referentes a passagens, diárias e de alimentação, em viagens para participação em eventos de interesse do Conselho". A folhas 05 foi apresentado parecer da assessoria do Município de Foz do Iguaçu cuja conclusão é de que as despesas questionadas não encontram previsão nas Leis Municipais 2.038/1997 e 2.272. A Diretoria de Contas Municipais desta Corte (Parecer 11/2006 - folhas 09/11) manifesta-se no seguinte sentido: - As atividades do Conselho Municipal de Saúde, assim como as do Conselho Municipal de Ensino, são de caráter honorífico; - Deve ser adotado, subsidiariamente, o entendimento desta Casa na Resolução 2891/2004, que versa sobre a possibilidade de reembolso de diárias aos conselheiros do Conselho Municipal de Ensino; - Atendendo ao princípio da legalidade, cabe à legislação municipal criar o Conselho Municipal de Saúde, bem como regulamentar suas atribuições, competências, formas de atuação e as formas de reembolso e eventuais pagamentos aos membros do Conselho. - É possível o ressarcimento aos conselheiros das diárias e gastos em viagens, desde que relacionadas ao efetivo desempenho e que atenda ao interesse direto do Conselho. O ressarcimento só é possível mediante lei municipal autorizadora. O Ministério Público de Contas (Parecer 8.154/2006 - folhas 19/21), por sua vez, entende que os pagamentos questionados não são possíveis, em virtude de que: - O caso em tela não encontra real similitude com o que ensejou a decisão contida na Resolução 2891/2004. Além disso, tal pagamento não condiz com a idéia que está por trás da estruturação do Conselho de Saúde; - O Conselho é órgão deliberativo que agrupa vários interesses, com o fim de elaborar o que melhor atende às necessidades públicas do acesso à saúde. Na medida em que esse órgão traz para a elaboração das diretrizes da saúde representantes de toda a comunidade, não é justo que apenas o erário arque com as despesas dos seus membros, principalmente dos que não sejam funcionários públicos; - Segundo a Lei Municipal 2.272/99, o Conselho possui 32 membros, sendo composto por 04 representantes da administração pública; 04 de prestadores de serviços de saúde; 08 de trabalhadores em estabelecimentos de saúde; e 16 das entidades representativas de usuários. Não é razoável se obrigar a Administração a custear as despesas de viagem de todos os 32 membros, sendo que apenas 04 são servidores, e os representantes de prestadoras de serviços e de trabalhadores em estabelecimentos de saúde, 12 membros, já possuem agremiações que poderiam custear, através de fundo próprio, tais despesas. Mesmo os "representantes de entidades representativas de usuários" já pressupõe tratar-se de agremiação, a qual é capaz de arrecadar entre seus sócios o montante necessário a custear estas despesas; - A participação direta na gestão é um direito das entidades. Essa participação deve ser responsável e consequente, a fim de se evitar o desvio da finalidade pela qual o Conselho foi constituído, qual seja, a participação da Comunidade na Gestão do SUS, visando um melhor e mais amplo acesso à saúde pública. VOTO E FUNDAMENTAÇÃO A Consulente, Sra. Juraci Helena Hundbert Largo, Conselheira Presidente do Conselho Municipal de Saúde de Foz do Iguaçu, é parte legalmente legitimada a realizar consulta perante este Tribunal. As questões foram formuladas em tese e de forma objetiva, estando precisamente indicadas as dúvidas. A matéria guarda relação com as atribuições desta Corte de Contas. A fls. 05 foi apresentado parecer elaborado pela assessoria jurídica local. Em face do exposto, atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38 da LC PR 113/2005, conheço a presente consulta. Relativamente ao mérito. Em que pese a orientação expedida pelo Ministério Público de Contas, entendo que assiste razão à Diretoria de Contas Municipais. Ainda que formado por representantes oriundos de diversas origens, sendo que apenas parte desses são servidores públicos, os Conselhos Municipais de Saúde tem papel importante no desenvolvimento das ações voltadas à área da saúde a serem implementadas no âmbito local. Assim, ainda que composto por pessoas desvinculadas, a princípio, da Administração Pública, a atuação do Conselho mostra-se totalmente voltada para o interesse público. Não é outra a visão deixada na Lei 8.142/1990: Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas: ... II - o Conselho de Saúde. ... § 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo. Dessa forma, e considerando que: - É plenamente afigurável situações nas quais o deslocamento de membros do Conselho é necessário para o atendimento das funções de tal órgão (v.g. participação de eventos estaduais); - Esta Corte já se manifestou favoravelmente ao pagamento de diárias ou ressarcimento de despesas com viagens a componentes de Conselhos Municipais de Educação (Consulta 44.425/2004, v. Resolução 2.891/2004 a folhas 12); Entendo que é possível o ressarcimento de despesas efetuadas com membros do Conselho que não sejam funcionários públicos, desde que haja previsão legal para tal pagamento e que os gastos tenham efetiva relação com as atividades do Conselho. ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na conformidade com o voto do Relator e das notas taquigráficas, por unanimidade, responder à consulta nos termos acima expostos. Participaram da Sessão o Conselheiro HENRIQUE NAIGEBORN e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e os Auditores JAIME TADEU LECHINSKI, MARINS ALVES DE CAMARGO NETO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e THIAGO BARBOSA CORDEIRO. Curitiba, 22 de junho de 2006. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES Conselheiro Relator ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO Conselheiro no exercício da Presidência

Decisão na Íntegra

PROCESSO Nº : 1.458-3/2010
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE ARIPUANÃ
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO ALENCAR SOARES FILHO
PARECER Nº : 07/2010

Exmo. Sr. Conselheiro:

Trata-se de consulta apresentada pelo Sr. Carlos Roberto Torremocha, Prefeito Municipal de Aripuanã-MT, por intervenção do Ofício nº 015/2010-GP, às fls. 02-TC, que solicita parecer, nos seguintes termos:

Os Conselheiros Tutelares são eleitos e não possuem vínculo funcional com esta Prefeitura, sendo assim, levanta-se a questão sobre a legalidade de pagamento de diárias para os mesmos, quando estes necessitam se ausentar do município em decorrência do cumprimento de suas obrigações junto ao Conselho, em caso vedação ao referido pagamento, qual a saída legal para o impasse?

Esta consulta foi elaborada por pessoa legítima, constituindo-se em matéria afeita à competência deste Tribunal e apresentada em tese conforme disposto no art. 48 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007), bem como, o disciplinado no art. 232, do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 14, de 2 de outubro de 2007).

Assim sendo, evidencia-se que de acordo com o art. 50 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, as decisões em consultas, após serem aprovadas pelo Tribunal Pleno, por maioria dos votos, e publicadas no Diário Oficial do Estado, adquirem força normativa e vinculante.

Nesse sentido, é digno de nota que o tema em discussão possui decisão semelhante em consulta neste egrégio Tribunal de Contas, consubstanciada na Resolução de Consulta nº 20/2009, disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br>>, como segue:

Resolução de Consulta nº 20/2009 (DOE 20/05/2009). Despesa. Diária. Conselheiros não governamentais. Concessão mediante lei.

Os procedimentos para o pagamento de diárias a conselheiros não governamentais para custeio de transporte, hospedagem e alimentação na

✓

realização de serviços públicos relevantes, preconizados no inciso X, do artigo 25, da Lei nº 9051/2008, devem ser regulamentados, por Decreto que estabeleça os valores das diárias, forma de concessão e prestação de contas, podendo subsidiariamente adotar os procedimentos operacionais estabelecidos no Decreto nº 1.230/2008.

Faz-se mister esclarecer que a Decisão supracitada, ao especificar o art. 25, X, da Lei nº 9.051, de 12/12/2008, assim o fez por essa norma tratar, especificamente, da destinação dos recursos do Fundo Estadual de Assistência Social-FEAS/MT para o custeio de despesas no exercício das competências dos Conselheiros Estaduais de Assistência Social-CEAS/MT, naquele momento em análise.

A Resolução de Consulta nº 20/2009 baseia-se, preliminarmente, no Decreto nº 5.992, de 19/12/2006, que regulamentou a concessão de diárias no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional, assim prevendo:

Art. 10. As despesas de alimentação e pousada de colaboradores eventuais, previstas no art. 4º da Lei nº 8.162, de 8 de janeiro de 1991, serão indenizadas mediante a concessão de diárias correndo à conta do órgão interessado, imputando-se a despesa à dotação consignada sob a classificação de serviços.
§ 1º O dirigente do órgão concedente da diária estabelecerá o nível de equivalência da atividade a ser cumprida pelo colaborador eventual com a tabela de diárias.

É digno frisar que a definição sobre o conceito de colaborador eventual não é unânime na doutrina, no entanto, entende-se que seja a pessoa sem vínculo com o serviço público que presta serviço ou participa de eventos de interesse de órgão ou entidade do Poder Público, como, por exemplo, os conselheiros não-governamentais.

Vale ressaltar que Lei nº 8.069, de 13/07/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências, assim prevê:

Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.

Art. 132. Em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução.

[...]

Art. 134. **Lei municipal disporá sobre local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto a eventual remuneração de seus membros.** (grifou-se)



Parágrafo único. Constará da lei orçamentária municipal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar.

Art. 135. **O exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante**, estabelecerá presunção de idoneidade moral e assegurará prisão especial, em caso de crime comum, até o julgamento definitivo. (grifou-se)

Nesse contexto, considerando-se o caso em apreço, em resposta ao consulente infere-se que é possível a concessão de diárias a conselheiros tutelares, para a realização de serviços públicos relevantes, mediante lei e regulamento de cada ente, que estabeleçam os procedimentos a serem adotados para solicitação, autorização, concessão e prestação de contas, valores, responsabilização, prazo para devolução de valores não utilizados, dentre outros.

Também poderão ser utilizados, para a regulamentação dessa matéria, o Decreto Federal nº 5.992, de 19/12/2006 e o Decreto Estadual nº 1.230, de 24/03/2008, de maneira subsidiária.

Posto isso, ao julgar o presente processo e em comungando este Egrégio Tribunal Pleno deste entendimento, sugere-se a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

Resolução de Consulta nº _____. Despesa. Diária. Conselheiros tutelares. Concessão mediante lei.

É possível a concessão de diárias a conselheiros tutelares, para a realização de serviços públicos relevantes, mediante lei e regulamento de cada ente, que estabeleçam os procedimentos a serem adotados para solicitação, autorização, concessão, prestação de contas e definição de valores.

É o parecer que se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 26 de janeiro de 2010.

Renato Marçal de Mendonça
Técnico Instrutivo e de Controle

Ronaldo Ribeiro de Oliveira
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Processo n.	CON-08/00422449
Unidade gestora	Prefeitura Municipal de Itapema
Consulente	Sr. Sabino Bussanello
Assunto	Consulta – Pagamento de diárias a Conselheiros Tutelares
Voto n.	GCCFF-731/2008

Conselheiro Tutelar. Diárias.

O Conselheiro Tutelar faz jus ao pagamento de diárias quando as mesmas se referirem a atividades afetas à referida função.

1. RELATÓRIO

Tratam os autos n. CON-08/00422449 de consulta formulada pelo Sr. Sabino Bussanello, Prefeito Municipal de Itapema, indagando acerca da viabilidade do pagamento de diárias a conselheiros tutelares, tendo em vista que nem a lei instituidora do Conselho Tutelar naquele Município, nem o diploma legal que dispõe sobre a concessão de diárias prevêem expressamente aqueles agentes como possíveis beneficiários.

Encaminhados os autos à Consultoria Geral – COG, foi elaborado o Parecer n. 501/08, sugerindo o não-conhecimento da consulta, sob o entendimento de não versar a mesma acerca de questão formulada em tese.

O Ministério Público junto ao Tribunal, por meio do Parecer n. MPTC-3914/2008, acompanhou o entendimento da Consultoria.

Em seguida vieram-me os autos, na forma regimental, para voto e respectiva proposta de Decisão.

A priori, manifestei-me no sentido de acompanhar a Consultoria e o Ministério Público. Contudo, na Sessão Plenária de 13 de agosto de 2008, a partir das discussões e sugestões emanadas de alguns dos membros deste Egrégio Tribunal, no sentido de que a presente consulta poderia, sim, ser interpretada como questão formulada em tese, proporcionando, dessa forma, os esclarecimentos argüidos pelo gestor, solicitei a retirada de pauta destes autos.

Determinei, por conseguinte, o encaminhamento da peça em tela ao Órgão Consultor, a fim de que o mesmo emitisse manifestação quanto ao mérito da indagação proposta, o que foi devidamente levado a efeito.

O Ministério Público, por seu turno, mediante o Parecer MPTC 6063/2008,

corroborou a manifestação da Consultoria quanto à resposta meritória.

Por derradeiro, retornaram os autos a este Gabinete para análise e voto.

2. VOTO

Preliminarmente, constata-se que a consulta em tela cumpre os requisitos necessários à admissibilidade.

Quanto à indagação propriamente dita, nota-se que o consulente questiona acerca da possibilidade do pagamento de diárias ao conselheiro tutelar. Situação a impulsionar a dúvida do consulente é a ausência de menção expressa aos conselheiros, tanto na lei que disciplina a concessão de diárias, quanto na lei que cria o Conselho Tutelar.

A Consultoria Geral, ao proceder à satisfação do questionamento formulado, inferiu em síntese que, embora não haja, no artigo 1º da Lei Municipal nº 2296/2005, menção expressa aos conselheiros tutelares, referida norma é perfeitamente aplicável aos que executam referido mister, considerando que os mesmos exercem função pública, ainda que sem cargo. Merece guarida a manifestação da COG.

Eis o que dispõe o artigo 1º da Lei nº 2296/2005:

Art. 1º - Aos agentes políticos e servidores públicos municipais da administração direta ou fundacional que tiverem que se deslocar a serviço, para fora do território do Município, conceder-se-á além do transporte, o pagamento de diária a título de indenização das despesas de alimentação, hospedagem e outras despesas que tiver no local de destino.

De fato, expressamente não estão elencados os conselheiros tutelares entre os possíveis beneficiários da concessão de diárias. Contudo, tal circunstância não deve constituir óbice à não extensão daquele direito ao conselheiro.

Indubitável que o exercício efetivo da função de conselheiro tutelar constitui serviço público relevante, necessário e obrigatório nos municípios, nos termos do artigo 135 da Lei nº 8069/90. Nota-se, ademais, que é vigente nesta Corte o entendimento segundo o qual o Conselheiro Tutelar desempenha função pública, sujeitando-se, inclusive, às vedações constitucionais de acumulação.

O próprio Estatuto da Criança e do Adolescente qualifica a função de conselheiro como sendo serviço público relevante. Todavia, o Conselheiro Tutelar não deve ser tomado como funcionário público, mas pode ser compreendido na acepção de servidor público em sentido amplo, uma vez que exerce, nitidamente, função pública, legalmente

qualificada como relevante.

Tal é a relevância do Conselho Tutelar e, conseqüentemente, da função desempenhada por seus membros, que o Estatuto da Criança e do Adolescente, no parágrafo único do artigo 134, impõe a necessidade de previsão de recursos para o funcionamento e custeio das atividades daquele Órgão.

São atribuições do Conselho Tutelar, elencadas no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;

II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;

III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;

V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;

VII - expedir notificações;

VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;

IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;

XI - representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

Portanto, ante a relevância de tais atribuições, acha-se desarrazoado inviabilizar, por exemplo, a participação do conselheiro tutelar em eventos que visam potencializar e aprimorar sua atuação, ou seu eventual deslocamento para desempenho de suas atividades, tais como a realização de diligências. Nota-se que a não disponibilização de diárias para tais finalidades acaba por obstaculizar, quiçá engessar a

atuação daqueles agentes, cujo papel na sociedade revela-se de suma importância.

A título ilustrativo menciona-se a Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares – ACCT, que periodicamente promove eventos destinados à atualização e discussões acerca de temas afetos à atividade dos Conselheiros Tutelares, com o escopo de otimizar o trabalho daqueles agentes. Nesse sentido, destaca-se o Encontro Estadual dos Conselhos Municipais e Tutelares dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Congresso Estadual de Conselheiros Tutelares.

Infere-se que os eventos acima assinalados constituem apenas exemplos de uma miscelânea de situações que podem ensejar o deslocamento do conselheiro tutelar. Eventos que, sem dúvida, contribuem para o desempenho de um papel cada vez mais salutar perante a comunidade, que é o do conselheiro tutelar na salvaguarda dos direitos de crianças e adolescentes.

Dessa forma, a não menção expressa aos conselheiros tutelares na lei que disciplina a concessão de diárias no Município de Itapema não deve ter o condão de afastar daqueles agentes tal possibilidade.

Não é razoável e tampouco justo, além de ser, via de regra, inviável, que o próprio conselheiro tutelar tenha que dispor de seus próprios recursos, normalmente de pouca monta, para financiar eventuais deslocamentos, necessários ou recomendáveis no âmbito da nobre função que exerce no Município.

Daí a necessidade do pagamento de diárias quando configuradas situações a ensejá-las. Trata-se, em verdade, de compensar o “servidor” por despesas efetuadas no exercício de sua função. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “não se pode pretender que o servidor que faça gastos indispensáveis ao exercício de suas atribuições não receba a devida compensação pecuniária. Trata-se de aplicação pura e simples de um princípio geral de direito que impõe a quem quer que cause prejuízo a outrem o dever de indenizar.” [1]

Destarte, a inserção dos conselheiros tutelares no diploma legal que disciplina a concessão de diárias no Município de Itapema, ou na lei que cria e regulamenta o Conselho Tutelar, ou, ainda, em instrumento normativo específico, revela-se oportuna, posto que elidiria quaisquer dúvidas acerca da possibilidade ou não do pagamento das mesmas àqueles agentes.

Contudo, ainda que a legislação municipal não faça referência expressa, conclui-se viável o pagamento de diárias ao conselheiro tutelar, na qualidade de servidor público em sentido amplo, tendo em vista que o mesmo exerce função pública, no desempenho de serviço público relevante em órgão permanente, legalmente instituído

no Município. Nas palavras de Tânia da Silva Pereira, o Conselho Tutelar, “uma vez criado por lei, é órgão da administração municipal e, portanto, sujeito às normas gerais de Direito Administrativo e de Direito Público em geral”. [2]

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal Pleno adote a decisão que ora submeto à sua apreciação:

6.1. Conhecer da presente Consulta por preencher os requisitos e formalidades preconizados no Regimento Interno deste Tribunal.

6.2. Responder à Consulta nos seguintes termos:

Os membros do Conselho Tutelar que se ausentarem do Município em face da realização de diligências e/ou participação em eventos relacionados com matéria de sua competência e reconhecidos como de interesse relevante farão jus ao pagamento de diárias.

6.3. Determinar ao consulente que as futuras consultas encaminhadas a esta Corte venham instruídas com parecer da assessoria jurídica da unidade.

6.4. Dar ciência desta Decisão, bem como do Voto que a fundamenta, à Prefeitura Municipal de Itapema.

Gabinete do Conselheiro, 13 de novembro de 2008.

CÉSAR FILOMENO FONTES

Conselheiro Relator

[1] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 1998.

[2] PEREIRA, Tânia da Silva. Direito da Criança e do Adolescente – Uma Proposta Interdisciplinar. São Paulo: Renovar, 2000.