

PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 770466

Procedência: Câmara Municipal de Iturama
Responsáveis: Dijalme José de Queiroz, Adaer Lauristão Ferreira, Anderson Bernardes de Oliveira, Cláudio Tomaz de Freitas, Januário Francisco de Andrade, José Pichioni Filho, Milton Dias de Freitas, Nilo Cláudio da Costa Pádua e Vagner José Ferreira.
MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

EMENTA

PROCESSO ADMINISTRATIVO. INSPEÇÃO ORDINÁRIA. CÂMARA MUNICIPAL. OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DESTA CORTE DE CONTAS. DESPESAS A TÍTULO DE VERBA INDENIZATÓRIA. NÃO CARACTERIZAÇÃO DA EVENTUALIDADE E EXCEPCIONALIDADE DAS DESPESAS REALIZADAS. PAGAMENTO DA VERBA INDENIZATÓRIA EM PARCELAS FIXAS E PERMANENTES. CARÁTER REMUNERATÓRIO. IMPOSIÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.

1 – Reconhecida de ofício a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas quanto às irregularidades passíveis de aplicação de multa, nos termos do art. 118-A, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, com a redação introduzida pela Lei Complementar n. 133, de 5/2/2014.

2 – A realização de despesas repetidamente, de forma contínua, descaracteriza a excepcionalidade e eventualidade dos gastos a serem ressarcidos a título de verba indenizatória.

3 – O pagamento da verba indenizatória aos Vereadores não pode ser realizado em parcelas fixas e permanentes. Isto porque a verba indenizatória se destina a recompor despesas extraordinárias assumidas pessoalmente pelo agente político no exercício de suas atividades parlamentares. A finalidade de sua instituição não é remunerar o agente político, mas ressarcimento de despesas excepcionais feitas em decorrência do exercício de função pública. A indenização tem natureza compensatória, reparatória e ressarcitória. Do contrário, assume a característica de subsídio, o qual é fixado em parcela única, conforme exigência do art. 39, §4º, da Constituição da República.

4 – O pagamento de parcela mensal a cada vereador em valor fixo tem, pois, nítido caráter remuneratório e, portanto, fere o disposto no § 4º do art. 39 da Constituição da República, impondo-se o ressarcimento ao erário.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

38ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 01/12/2016

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Processo Administrativo decorrente de inspeção realizada na Câmara Municipal de Iturama, visando fiscalizar os atos de gestão quanto aos aspectos atinentes à

execução orçamentária, financeira e patrimonial da Câmara Municipal, no período de janeiro a dezembro de 2005.

O relatório técnico inicial, fls. 03 a 13, apontou irregularidades nos controles internos e no pagamento de despesas a título de verba indenizatória aos Vereadores.

Citados nos termos do despacho de fls. 1593 a 1597, os responsáveis apresentaram a defesa de fls. 1621 a 1631, acompanhada da documentação de fls. 1632 a 1689.

O Órgão Técnico manifestou-se acerca da defesa apresentada, fls. 1699 a 1702v, destacando, quanto às irregularidades passíveis de multa, a incidência da prescrição punitiva desta Corte de Contas, nos termos dos arts. 110-A, 110-B e 118-A, da Lei Complementar n. 102/2008.

Quanto à análise de eventual dano ao erário, ratificou a irregularidade apontada pela equipe de inspeção no tocante ao pagamento de despesas a título de verba indenizatória, com fundamento em jurisprudência desta Corte de Contas, anexada às fls. 1693 a 1698 destes autos.

O Ministério Público de Contas opinou às fls. 1703 a 1704v pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, com a aplicação da regra contida no art. 118-A, parágrafo único, da Lei Complementar n. 102/2008.

Opinou, ainda, pelo reenvio dos autos à Unidade Técnica para que fossem analisadas, caso a caso, as prestações de contas realizadas pelos edis, de forma que fossem assinalados os danos ao erário que efetivamente ocorreram.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Prejudicial de Mérito

Verifico no caso dos autos a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, nos termos a seguir.

Registro que a ordem legal relativa à aplicação do instituto da prescrição no âmbito desta Corte de Contas foi modificada, sendo conferida nova redação às disposições da Lei Complementar n. 102/2008, introduzida por meio da Lei Complementar n. 133, de 05/02/2014, instituindo o art. 118-A, que estabeleceu as regras a serem observadas quanto à contagem dos prazos prescricionais. Esta nova ordem legal instituída aplica-se aos processos que, como este, foram autuados até 15 de dezembro de 2011, conforme se infere das disposições a seguir:

Art. 118-A. Para processos que tenham sido autuados até 15 de dezembro de 2011, adotar-se-ão os prazos prescricionais de:

I – cinco anos, contados da ocorrência do fato até a primeira causa interruptiva da prescrição;

II – oito anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível proferida no processo;

III – cinco anos, contados da prolação da primeira decisão de mérito recorrível até a prolação da decisão de mérito irrecorrível.

Parágrafo único. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas para os processos a que se refere o caput prescreverá, também, quando a paralisação da tramitação processual do feito em um setor ultrapassar o período de cinco anos.

Por sua vez, as disposições contidas no art.110-C da Lei Orgânica deste Tribunal estabelecem as causas interruptivas da prescrição, *in verbis*:

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

I – despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

II – autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas;

III – autuação de feito no Tribunal de Contas em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo;

IV – instauração de tomada de contas pelo Tribunal de Contas;

V – despacho que receber denúncia ou representação;

VI – citação válida;

VII – decisão de mérito recorrível.

Examinando os autos observo que os fatos se referem ao exercício de 2005 e que ocorreu a interrupção do prazo prescricional em **06/09/2007**, diante da expedição da Portaria DAM/DAE/N. 178/2007, que designou a equipe para a realização de inspeção ordinária na Câmara Municipal de Iturama, fl. 02, nos termos do disposto no art. 110-C, inciso I, supracitado.

Verifico, no caso, o transcurso de mais de 08 (oito) anos contados da primeira causa interruptiva da prescrição até o momento atual, sem que tenha sido proferida no processo decisão de mérito recorrível.

Desta forma, reconheço de ofício a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas quanto às irregularidades passíveis de aplicação de multa, quais sejam, ausência de manual de normas e procedimentos e de instrumento definindo a estrutura organizacional da Câmara Municipal de Iturama, nos termos do art. 118-A, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, com a redação introduzida pela Lei Complementar n. 133, de 5/2/2014.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

APROVADA A PREJUDICIAL DE MÉRITO, POR UNANIMIDADE.

O relatório técnico apontou, ainda, que os repasses de recursos efetuados pelo Poder Executivo em favor da Câmara Municipal de Iturama não estavam de acordo com o art. 29-A da Constituição Federal/88 e Lei Orçamentária Anual, sendo, porém, contabilizados como Receita Orçamentária, conforme disposto no art. 3º da Instrução Normativa n. 08/2003 desta Corte de Contas. Cumpre esclarecer que tal apontamento foi objeto de análise no relatório decorrente de inspeção ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Iturama, Processo n. 747.187, conforme registrado à fl. 07 dos presentes autos.

Superada a prejudicial de mérito, passo ao exame dos autos no que se refere tão somente ao alegado dano ao erário, imprescritível por força do § 5º do art. 37 da Constituição da República.

1. Despesas a título de Verba Indenizatória:

A equipe de inspeção informou, em seu relatório de fls. 03 a 13, que a Câmara Municipal de Iturama, ao fixar o subsídio dos Vereadores para a Legislatura 2005/2008, instituiu o pagamento de “Verba Indenizatória”, nos termos do art. 11 da Resolução n. 159, de 20/09/2004, fls. 214/215.

Informou, ainda, que, para o exercício de 2005, a Resolução n. 170, de 17/01/2005, fls. 216/219, limitou em seu § 1º o valor da verba indenizatória, mensalmente, a cada Vereador, em até R\$3.900,00 (três mil e novecentos reais), correspondente a 30% do valor da indenização a que faz jus o Deputado Estadual de Minas Gerais.

Foi apontado o pagamento, no exercício de 2005, do montante de R\$356.754,66 (trezentos e cinquenta e seis mil setecentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e seis centavos) a título de verba indenizatória.

Citando a Consulta n. 676.645, respondida por esta Corte, a equipe inspetora destacou entendimento da Casa no sentido de que “*a simples estipulação de um valor fixo mensal, que, pela sua natureza, não tem caráter indenizatório e, sim, remuneratório, significa, frise-se, acréscimo inconstitucional ao subsídio mensal estipulado*”.

Ressaltou que no tocante às verbas indenizatórias este Tribunal de Contas, conforme manifestado nas Consultas n. 643.657, 676.645, 677.255, 682.162 e 734.298, entendeu que:

- “a) a parcela indenizatória visa ressarcir os gastos feitos, *eventualmente*, pelos agentes políticos no desempenho de suas atribuições;
- b) tais parcelas se destinam ao custeio de despesas do gabinete;
- c) os recursos não devem ser entregues ao agente político como remuneração;
- d) deve-se, também, ser observada a movimentação financeira pelo Ordenador da despesa;
- e) não se deve conferir ao gabinete parlamentar natureza administrativa, com autonomia financeira para execução de despesa, pois poderá caracterizar aspectos antieconômicos e atentórios (*sic*) ao princípio da economicidade, previsto no texto constitucional;
- f) é incabível a promoção de dispêndios estranhos às finalidades da função constitucional de legislar que é conferida ao Vereador”.

A equipe inspetora aduziu, ainda, que:

“A Câmara Municipal dotou o gabinete de cada Vereador de verba própria para sua manutenção, estendendo para o domínio do mesmo a gestão dos recursos necessários, conferindo-lhe natureza de repartição administrativa, com autonomia financeira para execução de suas despesas, em desconformidade com o art. 14 combinado com o parágrafo único do art. 22 da Lei 4.320/64;

Os recursos recebidos pela Câmara e a forma de sua aplicação deixaram de ser centralizados em desrespeito ao princípio da unidade de Tesouraria, nos termos do at. 56 da Lei Federal 4.320/64;

As despesas apresentadas foram comprovadas por notas fiscais tendo como destinatários os próprios Vereadores, e como os recursos utilizados eram públicos, portanto, a

beneficiária dos serviços prestados e mercadorias adquiridas é a própria Câmara (pessoa jurídica de direito público) e não os Vereadores (pessoas físicas).”.

Concluiu a equipe inspetora que os pagamentos efetuados a título de verba indenizatória eram contrários ao texto constitucional, à legislação aplicável e ao disposto nas mencionadas manifestações desta Corte de Contas.

Os Defendentes aduziram, conforme fls. 1621 a 1631, que *“a verba indenizatória instituída pelas Resoluções CM nº 159/2004 e CM nº 170/2005 é prescindida de previsão orçamentária e prévio empenho, além de sujeitar o vereador indenizado à prestação de contas do valor pago e recebido, por meio de apresentação de documentos hábeis e idôneos comprobatórios dos gastos realizados antes do reembolso.”*.

Prosseguiram, afirmando que *“... a indenização (...), mesmo que repetida mês a mês, não compõe a remuneração ou subsídio único dos vereadores...”*.

Afirmaram, ainda, que *“... os Vereadores (...) apenas são indenizados de despesas que já fizeram em prol do próprio mandato parlamentar, verbas destinadas a um fim de interesse público, despesas essas que estão sujeitas à fiscalização administrativa, aos sistemas de controle interno e externo, e que somente são ressarcidas ao parlamentar mediante a apresentação das correspondentes notas fiscais do gasto efetivamente executado, e assim mesmo dentro das hipóteses do permissivo normativo interno.”*.

Os Defendentes concluíram entendendo que *“Dado, portanto, o caráter manifestamente indenizatório dos pagamentos – porque simplesmente repõem valor antecipado pelo vereador, sem nada lhe acrescentar ao patrimônio, não constitui rendimento e/ou subsídio a verba indenizatória instituída e regulamentada pela Resolução CM nº 170/2005.”*.

O Órgão Técnico, em sede de reexame, fls. 1699 a 1702v, destacou o disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República de 1988 acerca da obrigatoriedade de prestar contas imposta a *“qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”*.

Transcreveu trecho do voto do ilustre Relator Conselheiro Gilberto Diniz no julgamento do Processo n.742.525, proferido e aprovado por unanimidade em sessão da 2ª Câmara desta Corte datada de 07/07/2015, conforme cópia às fls. 1695/1698, nos seguintes termos:

“Em verdade, cabia à administração daquela Casa Legislativa estabelecer critérios de controle que permitissem inferir a correta e real destinação dos recursos, e que as despesas foram realizadas no estrito exercício da atividade parlamentar, determinando, como requisitos para o reembolso, por exemplo, a identificação e/ou cadastro do veículo abastecido, bem assim a comprovação da atividade desenvolvida.

Referidos critérios possibilitariam, decerto, conferir maior transparência na aplicação e na prestação de contas da verba indenizatória. Não é demasia afirmar que, no uso das atribuições de seu cargo, compete ao Presidente da Edilidade zelar pela regular aplicação dos recursos públicos, coibindo possíveis práticas que resultem em sua malversação.” (grifou-se).

O Órgão Técnico destacou, a título exemplificativo, os gastos efetuados pelos Vereadores com combustíveis, fls. 1701/1701v, ressaltando que *“não foram prestadas contas referentes à especificação de quais atividades inerentes à função de Vereador corresponderiam os significativos e reiterados gastos com combustíveis”*.

Afirmou que *“O recebimento de verba indenizatória mensalmente em valor elevado, aproximando-se do limite, enseja configuração de remuneração indireta, nos termos da*

Consulta n. 735.413 desta Egrégia Corte, Relator Conselheiro Antônio Carlos Andrada, sessão de 27/02/2008 (cópia às fls. 1693/1694), pois a verba indenizatória deve destinar-se a despesas de caráter eventual e temporário”.

Citou, ainda, jurisprudência do egrégio Tribunal de Contas da União acerca da inversão do ônus da prova, no sentido de que cabe ao gestor demonstrar a boa aplicação dos valores públicos sob sua responsabilidade, por força do disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal/88, fl. 1701v.

Concluiu o Órgão Técnico pela manutenção da irregularidade apontada pela equipe inspetora.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, opinou às fls. 1703 a 1704v pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, com a aplicação da regra contida no art. 118-A, parágrafo único, da Lei Complementar n. 102/2008.

Analisando as prestações de contas apresentadas pelos edis, verificou de maneira detalhada as despesas efetuadas com combustíveis, apontando gastos excessivos, exorbitantes e irrazoáveis, com fortes indícios de dano ao erário, fls. 1703v/1704.

O Órgão Ministerial concluiu sua análise opinando pelo reenvio dos autos à Unidade Técnica para que fossem analisadas, caso a caso, as prestações de contas realizadas pelos edis, de forma que fossem assinalados os danos ao erário que efetivamente ocorreram.

A verba indenizatória no âmbito da Câmara Municipal de Iturama está prevista no art. 11 da Resolução CM n. 159/2004, de 20/09/2004, que fixou o subsídio dos Vereadores para a legislatura 2005/2008, fls. 214/215, *verbis*:

“Art. 11. Os Vereadores integrantes do poder Legislativo do Município de Iturama, Estado de Minas Gerais, farão jus ao recebimento de verba indenizatória por despesas realizadas em razão de atividades inerente ao exercício do mandato parlamentar, mediante comprovação, no limite de até R\$3.900,00 (três mil e novecentos reais) mensal.”.

Por sua vez, a Resolução CM n. 170, de 17/01/2005, fls. 216/219, dispôs sobre os serviços vinculados ao exercício do mandato de vereador disponibilizados e indenizados pela administração do Poder Legislativo, nos seguintes termos:

Art. 1º - O Poder Legislativo assegurará aos Vereadores todas as condições ao exercício dos seus respectivos mandatos, sendo indenizados os serviços não prestados ou oferecidos por este e, ainda, todos os materiais não fornecidos necessários e vinculados ao pleno exercício da atividade parlamentar.

§ 1º A indenização a que se refere o *caput* deste artigo fica limitada ao valor de até R\$3.900,00 (três mil e novecentos reais) por mês, correspondente a 30% (trinta por cento) do valor da indenização a que se refere o artigo 2º, da Deliberação da Mesa nº 2.331, de 2003, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

§ 2º O limite da verba indenizatória relativa ao parágrafo anterior deste artigo é mensal, permitida sua acumulação, desde que o saldo remanescente seja utilizado dentro do mesmo exercício financeiro, observado o referido limite mensal para o reembolso das despesas excedentes nos meses subsequentes.

Art. 2º - São despesas realizadas em razão de atividade inerente ao exercício do mandato parlamentar:

I – as ordinárias de condomínio, IPTU, água, energia elétrica, limpeza, conservação e higienização relativas ao escritório de representação político-parlamentar situado fora das instalações da Câmara Municipal e as de telefonia;

II – as de locação de imóveis, móveis e equipamentos;

III – os gastos com material e serviço de escritório e de consumo;

IV – os gastos com combustível, locação e despesas gerais com veículos utilizados no exercício do mandato parlamentar;

V – a contratação de serviço de consultoria, assessoria, pesquisa e trabalho técnico, para fins de apoio ao exercício do mandato parlamentar;

VI – as de locomoção, compreendendo passagens, hospedagens e alimentação;

VII – as de aquisição e locação de “softwares”, manutenção e suprimentos para equipamentos de informática, assinatura de provedor de acesso à Internet e de sistema de banco de dados informatizado;

VIII – as de selo e ou postagem de quaisquer ofícios ou correspondência de interesse institucional do mandato;

IX – as de reprodução ou encadernação de documentos e serviços gráficos, fotocópias e transparências, desde que seu conteúdo configure material do escritório de representação político-parlamentar ou informação institucional, todos diretamente relacionados com o exercício institucional do mandato;

X – as de assinatura de jornais, revistas, periódicos, boletins e similares;

XI – as de impressos (envelopes, cartão, papel sulfite, convites e blocos de rascunho etc.);

XII – as de transporte, hospedagem ou alimentação de Autoridade e/ou terceiros em razão de encontro de interesse institucional do mandato.

Art. 3º - É vedado o ressarcimento de despesa referente à hospedagem e alimentação do Vereador no município de Iturama, Estado de Minas Gerais.

Art. 4º - O pagamento da indenização referente ao § 1º, do artigo 1º depende de:

I – solicitação do vereador, por meio de requerimento padrão, no qual firmará declaração de que a despesa foi realizada em razão de atividade inerente ao exercício do mandato parlamentar;

II – comprovação das despesas, mediante apresentação de nota fiscal ou documento equivalente de quitação, na seguinte forma:

a) original, em primeira via;

b) isento de rasura, acréscimo, emenda ou entrelinha que lhe prejudiquem a clareza;

c) emitido em nome do vereador, com seu CPF e endereço da Câmara Municipal de Iturama/MG;

d) datado e discriminado claramente item de serviço prestado ou material fornecido, inclusive, com declaração, por quem de direito, recebeu os mesmos;

e) emitido com o nome, o endereço completo e número do CPF do beneficiário do pagamento, em caso de recibo.

§ 1º - Somente será admitido recibo para comprovação de despesa quando o contratado, por força da lei, estiver dispensado de emitir nota fiscal ou cupom fiscal;

§ 2º - Para a comprovação de despesa com contratação de profissional autônomo será exigido recibo de pagamento a autônomo – RPA;

§ 3º - Não serão objetos de indenização as despesas efetuadas com aquisição de material permanente, assim considerado o de vida útil superior a dois anos;

§ 4º - A comprovação da despesa será processada pela Controladoria da Câmara Municipal, e seu reembolso mensal será efetuado após aprovação do Presidente e do 1º Secretário da Mesa Diretora.

Art. 5º - Compete à Mesa Diretora da Câmara Municipal a fiscalização do pagamento de indenização a Vereador pela realização das despesas a que se refere o § 1º, do artigo 1º, desta Resolução.

Art. 6º - Para o reembolso mensal das despesas, os respectivos comprovantes devem ser apresentados, de uma só vez, no setor de protocolo da Contabilidade, até o dia 10 (dez) de cada mês subsequente ao da sua realização.

Parágrafo único. O setor de protocolo da Contabilidade deverá encaminhar imediatamente o requerimento de reembolso, juntamente com os comprovantes das despesas efetuadas pelo Vereador, ao setor de Controladoria para que tais gastos sejam reembolsados até o próximo dia 20 (vinte) ou no primeiro dia útil subsequente.

Art. 7º - Recebida a solicitação de reembolso de despesas do Vereador, instruída com os respectivos comprovantes, ao setor de Controladoria caberá formar o processo de indenização, realizar o exame das despesas e dos comprovantes e emitir parecer quanto ao respectivo reembolso.

Art. 8º - Realizados os exames dos processos de indenização de despesas, o setor de Controladoria enviará o mesmo, de forma integral, à Presidência, que por sua vez, juntamente com o 1º Secretário da mesa Diretora, aprovará ou não o reembolso destes gastos ao Vereador solicitante.

Art. 9º - Aprovados os reembolsos das despesas realizadas em razão de atividade inerente ao exercício do mandato parlamentar, a Presidência encaminhará todo o processo para o setor de Contabilidade para confecção do respectivo empenho e, posteriormente, este último, em ato contínuo, remeterá os autos ao setor de Tesouraria para que esta efetue os respectivos pagamentos.

Parágrafo único. Para o pagamento da verba indenizatória de que trata o § 1º, do art. 1º, desta Resolução, deverá ser emitido cheque pela Câmara Municipal.

Art. 10 – Após a realização do pagamento das despesas realizadas em razão de atividade inerente ao exercício do mandato parlamentar, os autos deverão ser novamente remetidos ao setor de Contabilidade que deverá arquivar os processos de indenização, com os respectivos comprovantes e pareceres.

Art. 11 – Anualmente, o setor de Contabilidade entregará ao Vereador, para fins da sua declaração de Imposto Sobre a Renda – IR, relatório das despesas por ele efetuadas, com o seu valor, nome, CPF ou CNPJ e endereço dos beneficiários dos pagamentos.

Art. 12 – As despesas decorrentes desta Resolução correrão por conta da dotação (...) – pagto verbas indenizatórias, do orçamento próprio do Poder Legislativo.

Art. 13 – Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Esclareço que o tema já foi tratado por esta Corte de Contas em processo de minha relatoria, Incidente de Inconstitucionalidade n. 911.767, Tribunal Pleno, sessão de 04/06/2014, em que foi afastada a constitucionalidade do art. 1º, §1º, inciso I e II da Resolução n. 211/2005 editada pela Câmara Municipal de Espinosa. Naquela oportunidade foram consideradas inconstitucionais as despesas com caráter rotineiro e não eventuais, a saber, “*as ordinárias de condomínio, água, luz, telefone, material de consumo, energia elétrica, limpeza, conservação...*” cujo conteúdo normativo é em muito semelhante ao do caso em epígrafe, sobretudo o inserto no art. 2º, incisos I a XII, da Resolução CM n. 170/2005 supratranscrita.

Ressalto que naqueles autos – Incidente de Inconstitucionalidade – a Unidade Técnica manifestou-se acerca dos parâmetros de legalidade para a estipulação e, também, a realização de despesas sob a rubrica de verba indenizatória nos seguintes termos, *verbis*:

— A regulamentação da verba indenizatória por meio da Resolução nº 221, de 15 de fevereiro de 2.005, atribuiu limite de valor e **elencou despesas administrativas de forma abrangentes e com características rotineiras, típicas de custeio do órgão.**

Destaque-se que não foram estabelecidos critérios claros que caracterizem a excepcionalidade e eventualidade do gasto, sendo os controles estabelecidos na norma insuficientes para a efetiva comprovação de que a despesa foi realizada no exercício da atividade parlamentar.

(...)

O inciso III do § 1º art. 1º autoriza a indenização de gastos realizados com combustível, manutenção geral e locação de veículos. Essas despesas já foram objeto de análise em diversas consultas desta Corte (nº 676.645/03, nº 677.255/03, nº 725.867/08, nº 773.104/09, nº 839.034/11, nº 811.262/12, nº 811.504/13), tendo sido o entendimento reiterado, desde 2003, da impossibilidade da indenização, pois não há como controlar quando o veículo é utilizado na atividade pública e quando é utilizado no particular.

Ressalta-se que, nas despesas com manutenção há, ainda, a possibilidade de aumento patrimonial, caracterizando o enriquecimento ilícito.

Dessa forma, não há como separar o gasto público do particular, configurando ofensa aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade pública e, ainda, ao § 4º do art. 39 da Constituição da República, por configurar subsídio indireto.

As demais despesas arroladas possuem características próprias da movimentação de custeio da Câmara (Despesas Correntes) e, como tais, devem ser realizadas pelo Órgão, obedecendo dentre outros, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade (art. 37 e 70 da CR 88), da razoabilidade (art. 13 e 74 da CE/89), bem como aos parâmetros legais, quanto à observância de realização de Despesa Pública (art. 13 e 74 da CE/89), bem como aos parâmetros legais, quanto à observância de realização da Despesa Pública (art. 2º, 4º, 12 a 14, 22 e 56 da Lei Federal nº 4320/64), em consonância ao instituto da licitação, em rotina administrativa habitual, tudo em acordo aos entendimentos consolidados em consultas à e. Corte (incisos X, XXI e XXIX e parágrafo único do art. 13 da LC nº 33/94, vigente à época; Consultas nº 612.637/1999, nº 638.235/01, nº 643.657/01, nº 677.255/03 e nº 682.162/04).

Nesse contexto, as despesas são atribuições específicas da competência do Presidente da Câmara, pois lhe cabe dirigir, executar e disciplinar os trabalhos administrativos camarários, bem como autorizar as suas despesas.

A aquisição de materiais de consumo e pagamento de serviços prestados com a verba indenizatória transfere a cada parlamentar estas competências, estendendo, por via inversa (indenização/reembolso), para o domínio do gabinete do vereador, a gestão dos recursos necessários à sua manutenção.

A descentralização dos gastos pode, ainda, em alguns casos, comprovar-se antieconômica, resultando em vícios de fracionamentos de despesas, deixando dúvidas sobre o seu fato gerador (a verba ou a despesa), contra quem caberia a reclamação do credor sobre seu direito líquido e certo, e a verificação da viabilidade e necessidade, ou relação custo x benefício na realização das despesas.

Desta forma, fica a norma prejudicada em sua essência, ou seja, seu caráter eminentemente indenizatório.

Insta ressaltar que, embora a autonomia político-administrativa do Município encontre-se garantida no texto constitucional, com definição consolidada nas prescrições que tratam das atribuições e áreas de competência (Art. 18, 29 e 30 da CR/88), estas devem, sempre, atender aos princípios e preceitos estabelecidos na Constituição da República, na

Constituição Estadual, na Lei Orgânica e nas Leis infraconstitucionais de natureza complementar ou ordinária, o que pelas razões expostas, não se confirmou.”¹(g.n)

Assim, constato que as despesas autorizadas na Resolução CM n. 170/2005 são, em sua maioria, idênticas àquelas da Câmara Municipal de Espinosa, sobretudo quanto à irregularidade na transferência de ordenamento de despesas para aquelas compras que deveriam ser realizadas de forma centralizada pela Câmara e, por conseguinte, representar ganho de escala, eficiência e economicidade, além de não incorrer em fracionamento ilegal de compras públicas.

E mais, outra não seria a conclusão a se apreender, pois o art. 1º, §§ 1º e 2º, da Resolução CM n. 170/2005 tem a seguinte redação, que torno a reproduzir:

Art. 1º - (...).

§ 1º A indenização a que se refere o *caput* deste artigo fica limitada ao valor de até **R\$3.900,00** (três mil e novecentos reais) por mês, correspondente a 30% (trinta por cento) do valor da indenização a que se refere o artigo 2º, da Deliberação da Mesa nº 2.331, de 2003, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

§ 2º O limite da verba indenizatória relativa ao parágrafo anterior deste artigo é mensal, **permitida sua acumulação**, desde que o saldo remanescente seja utilizado dentro do mesmo exercício financeiro, observado o referido limite mensal para o reembolso das despesas excedentes nos meses subsequentes. (grifei)

Tal fato é no mínimo incongruente com o caráter indenizatório da despesa, pois pressupõe que em todos os meses os valores despendidos a título de despesas indenizáveis sejam os mesmos, permitida, ainda, a acumulação de eventual saldo remanescente de mês anterior, passando com isso a ter cunho nítido de complementação dos estímulos dos edis. E para confirmar o que nos parece evidente, o demonstrativo de fls. 15/23 elaborado pela equipe inspetora com base na documentação relativa aos pagamentos efetuados a título de verba de gabinete, fls. 220 a 1566, comprova que a referida verba foi paga, via de regra, em valores bem próximos ao limite mensal estabelecido no § 1º do art. 1º da Resolução CM n. 170/2005, em todos os meses do período inspecionado, perfazendo o total de R\$356.754,66 (trezentos e cinquenta e seis mil setecentos e cinquenta e quatro reais).

Destaco: o pagamento da verba indenizatória não pode ser realizado em parcelas fixas e permanentes. Isto porque a verba indenizatória se destina a recompor despesas extraordinárias assumidas pessoalmente pelo agente político no exercício de suas atividades parlamentares. Como se vê, a finalidade de sua instituição não é remunerar o agente político, mas ressarcir-lo de despesas excepcionais feitas em decorrência do exercício de função pública. A indenização tem natureza compensatória, reparatória e ressarcitória. Do contrário, assume a característica de subsídio e, como é sabido, o subsídio é fixado em parcela única, conforme exigência do art. 39, § 4º, da Constituição da República.

O pagamento de parcela mensal a cada vereador em valor fixo tem, pois, nítido caráter remuneratório e, portanto, fere o disposto no § 4º do art. 39 da Constituição da República.

Destaco ainda que, analisando os comprovantes de fls. 220 a 1566, verifico que as despesas ressarcidas foram efetuadas repetidamente em todos os meses do período inspecionado,

¹ Manifestação técnica acerca da verba indenizatória nos autos nº 911767 – Incidente de Inconstitucionalidade.

restando descaracterizada a excepcionalidade e eventualidade dos gastos, que se realizaram de forma contínua.

Acrescento que a norma regulamentadora da verba indenizatória – Resolução CM n. 170/2005, não estabeleceu critérios claros que caracterizassem a excepcionalidade e eventualidade do gasto, tampouco estabeleceu formas de controles necessários para a efetiva comprovação de que a despesa foi realizada no exercício da atividade parlamentar.

Neste sentido, saliento que o art. 1º da Resolução CM n. 170/2005, fls. 216/219, estabeleceu que seriam indenizados pelo Poder Legislativo “... os serviços não prestados ou oferecidos por este e, ainda, todos os materiais não fornecidos **necessários e vinculados ao pleno exercício da atividade parlamentar.**” (grifei).

Por sua vez, o art. 4º da citada resolução condicionou o pagamento da indenização em tela à comprovação das despesas mediante apresentação de nota fiscal ou documento equivalente de quitação (inciso II) e à declaração do vereador de que **a despesa foi realizada em razão de atividade inerente ao exercício do mandato parlamentar** (inciso I) (grifei).

Já o art. 5º atribuiu à Mesa Diretora da Câmara Municipal competência para fiscalização do pagamento de indenização ao vereador, e os arts. 6º a 10 trataram da tramitação do respectivo processo de pagamento.

Nos termos do voto do ilustre Relator Conselheiro Gilberto Diniz proferido no julgamento do Processo n.742.525, destacado pelo Órgão Técnico em sede de reexame e acostado aos autos às fls. 1695/1698, observo que também a Resolução CM n. 170/2005 não estabeleceu “*critérios de controle que permitissem inferir a correta e real destinação dos recursos, e que as despesas foram realizadas no estrito exercício da atividade parlamentar, determinando, como requisitos para o reembolso, por exemplo, a identificação e/ou cadastro do veículo abastecido, bem assim a comprovação da atividade desenvolvida*”.

Como já dito anteriormente, no presente caso, assim como no Processo n. 742.525 retrocitado, o demonstrativo de fls. 15/23 elaborado pela equipe inspetora comprova que a referida verba indenizatória foi paga, via de regra, em valores bem próximos ao limite mensal estabelecido no § 1º do art. 1º da Resolução CM n. 170/2005, em todos os meses do período inspecionado, o que ensejaria, conforme observou o ilustre Relator em seu mencionado voto, “*prestação de contas detalhada, de modo a não deixar dúvidas quanto à regular utilização e destinação pública dos recursos*”.

Analisando a documentação relativa aos pagamentos efetuados a título de verba indenizatória, carreada aos presentes autos à fls. 220 a 1566, observo que as prestações de contas apresentadas pelos edis resumiram-se a um formulário padrão, como os anexados, por exemplo, às fls. 222, 397, 502, 642, 801, 881, 1026, 1207, 1407, 1425, acompanhado dos comprovantes das despesas realizadas, no qual se relacionou a natureza das despesas e os valores gastos, constando, ainda, no referido formulário declaração do vereador de que “*todos os comprovantes apresentados estão vinculados ao exercício do mandato e são de minha inteira responsabilidade.*”.

Não se verifica na documentação analisada um detalhamento maior em relação à necessidade dos materiais e/ou serviços adquiridos e/ou contratados e sua vinculação ao pleno exercício da atividade parlamentar, ou mesmo quanto à comprovação das atividades desenvolvidas, especialmente em relação ao relevante consumo de combustíveis, destacado, a título exemplificativo, pela Unidade Técnica em seu estudo de fls. 1701/1701v.

Cabe aqui destacar, também, a criteriosa análise procedida pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, às fls. 1703v/1704 dos presentes autos.

Verificando os gastos com combustível realizados por determinado vereador nos meses de abril e maio de 2005, observou o douto Procurador gastos exorbitantes justamente nos últimos dias dos meses analisados. Comparando a capacidade de armazenamento e o consumo médio de combustível dos veículos abastecidos pelo vereador – ora, um Fiat Pálio, ora um Volkswagen modelo Fusca, conforme dados obtidos em sítios eletrônicos e em revistas especializadas, o Procurador salientou que a quantidade de combustível adquirida no dia 30/5/2005, por exemplo, que foi de 543,4 litros de gasolina, seria suficiente para que o veículo Pálio rodasse a quilometragem total, aproximada, de 7064 (sete mil e sessenta e quatro) km.

Assim manifestou-se o douto Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, fl. 1704:

“Como se vê, realizando simples exercícios de comparação, é possível visualizar que tais gastos com combustíveis foram absolutamente irrazoáveis, de modo que há fortes indícios de danos ao erário. (...).

No caso, observa-se que era uma prática comum de todos os vereadores realizarem, justamente nos últimos dias do mês, e, por tanto, com a patente finalidade de esgotar os limites legais de verbas indenizatórias, gastos irrazoáveis com combustíveis. Tendo em vista que não há qualquer justificativa para tais montantes, os edis devem ser condenados a ressarcir os gastos exorbitantes. ”

Como ensinou o saudoso mestre Hely Lopes Meirelles, prestar de contas é um dever ao qual todo administrador público não pode se furtar. Nas palavras do mestre²:

O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se ao administrador corresponde o desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. **No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e se assume o caráter de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade.** Daí o dever indeclinável de todo administrador público – agente político ou simples funcionário – de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais.

Trago à colação excerto de jurisprudência do egrégio Tribunal de Contas da União³ no sentido de que cabe ao gestor demonstrar a boa aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade:

“(…)

Análise

(…)

16.5 Sobre a análise relacionada à boa-fé do responsável, cabe efetuar as seguintes considerações: citado o responsável, este apresentou alegações de defesa improcedentes e incapazes de elidir a irregularidade cometida, não sendo possível, ainda, ser reconhecida a boa-fé do gestor. Relativamente a esse aspecto, **o Plenário desta Casa sedimentou entendimento de que quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não**

²MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 25 ed., Malheiros, 2000, PP. 100-101.

³Acórdão 2158-9/16-1 Primeira Câmara Relator Min. Augusto Sherman Sessão 29/03/2016

pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.

16.6 Tal interpretação decorre da compreensão de que, **relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.** Nesse contexto, e após exame da falta de documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta do responsável. Com efeito, não alcançou ele o intento de comprovar a aplicação de parte dos recursos que lhe foram confiados, restringindo-se a apresentar justificativas improcedentes e incapazes de elidir a irregularidade cometida.

16.7 São nesse sentido os Acórdãos 1.921/2011-TCU-2ª Câmara, 203/2010-TCU-Plenário, 276/2010-TCU-Plenário, 621/2010-TCU-Plenário, 3.975/2010-TCU-1ª Câmara, 860/2009-TCU-Plenário, 1.007/2008-TCU-2ª Câmara, 1.157/2008-TCU-Plenário, 1.223/2008-TCU-Plenário, 337/2007-TCU-1ª Câmara, 1.322/2007-TCU-Plenário, 1.495/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros.

Voto

(...)

III Considerações Finais

37. Não há, portanto, como reconhecer a boa-fé dos responsáveis. **De acordo com o entendimento sedimentado nesta Corte, a boa-fé não pode ser presumida, deve ser objetivamente analisada e provada no caso concreto, considerando-se a prática efetiva e as consequências de determinado ato à luz de um modelo de conduta comum do homem médio. Essa interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se como princípio básico a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.**” (grifei).

Por todo o exposto, considero irregular o pagamento de verba indenizatória sem a observância dos parâmetros legais mínimos, para despesas que não são aferíveis como reembolsáveis, uma vez que não restou caracterizada a excepcionalidade e eventualidade dos gastos realizados, mas sim despesas rotineiras, que deveriam ser assumidas pela administração da Câmara Municipal, e cujo caráter remuneratório está evidenciado nos autos, ferindo o disposto no § 4º do art. 39 da Constituição da República.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, quanto às irregularidades passíveis de multa, quais sejam, ausência de manual de normas e procedimentos e de instrumento definindo a estrutura organizacional da Câmara Municipal de Iturama, reconheço a ocorrência da prescrição em face da ausência de comprovação de qualquer indício de dano ao erário, e ainda, considerando que houve o transcurso de mais de 8 (oito) anos desde a data da primeira causa interruptiva da prescrição e o momento atual, sem que tenha ocorrido decisão de mérito recorrível, circunstância que configura a incidência da prescrição nestes autos, conforme disposto no art. 118-A, II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Quanto à pretensão ressarcitória, imprescritível por força do art. 37, § 5º, da Constituição da República, voto pelo ressarcimento ao erário do montante de R\$356.754,66 (trezentos e cinquenta e seis mil setecentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e seis centavos), devidamente corrigido nos termos do art. 3º da Resolução n. 13/2013 desta Corte, referente ao pagamento de verba indenizatória sem a observância dos parâmetros legais mínimos, para despesas que não são aferíveis como reembolsáveis, uma vez que não restou caracterizada a

excepcionalidade e eventualidade dos gastos realizados, mas sim despesas rotineiras, que deveriam ser assumidas pela administração da Câmara Municipal, e cujo caráter remuneratório está evidenciado nos autos, ferindo o disposto no § 4º do art. 39 da Constituição da República, valor esse assim discriminado individualmente:

_Djalme José de Queiroz, Presidente da Câmara Municipal à época: R\$33.573,49 (trinta e três mil quinhentos e setenta e três reais e quarenta e nove centavos);

_Adaer Lauristão Ferreira: R\$39.171,37 (trinta e nove mil cento e setenta e um reais e trinta e sete centavos);

_Anderson Bernardes de Oliveira: R\$43.287,87 (quarenta e três mil duzentos e oitenta e sete reais e oitenta e sete centavos);

_Cláudio Tomaz de Freitas: R\$40.000,00 (quarenta mil reais);

_Januário Francisco de Andrade: R\$40.862,96 (quarenta mil oitocentos e sessenta e dois reais e noventa e seis centavos);

_José Pichioni Filho: R\$38.194,53 (trinta e oito mil cento e noventa e quatro reais e cinquenta e três centavos);

_Milton Dias de Freitas: R\$40.786,77 (quarenta mil setecentos e oitenta e seis reais e setenta e sete centavos);

_Nilo Cláudio da Costa Pádua: R\$40.000,00 (quarenta mil reais);

_Vagner José Ferreira: R\$40.877,67 (quarenta mil oitocentos e setenta e sete reais e sessenta e sete centavos).

É como voto.

Intimem-se as partes do inteiro teor desta decisão, na forma do disposto no art. 166, § 1º, incisos I e II, da Resolução n. 12/2008, Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

Transitada em julgado a decisão, sem recolhimento do débito, cumpra-se o disposto no parágrafo único do art. 364 do RITCMG, emitindo-se e encaminhando-se a “Certidão de Débito” ao Ministério Público de Contas para as providências necessárias.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos nos termos do art. 176, inciso I do RITCMG.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A SUBPROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **(I)** reconhecer de ofício, na prejudicial de mérito, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas quanto às irregularidades passíveis de aplicação de multa, a teor do disposto no art. 118-A, II, da Lei Orgânica deste Tribunal; **(II)** no mérito, quanto à pretensão ressarcitória, determinar o ressarcimento ao erário do montante de R\$356.754,66 (trezentos e cinquenta e seis mil setecentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e seis centavos), devidamente corrigido nos termos do art. 3º da Resolução n. 13/2013 desta Corte, referente ao pagamento de verba indenizatória sem a observância dos parâmetros legais mínimos, para despesas que não são aferíveis como reembolsáveis, uma vez que não restou caracterizada a excepcionalidade e eventualidade dos gastos realizados, mas sim despesas rotineiras, que deveriam ser assumidas pela administração da Câmara Municipal, e cujo caráter remuneratório está evidenciado nos autos, ferindo o disposto no § 4º do art. 39 da Constituição da República, valor esse assim discriminado individualmente: Dijalme José de Queiroz, Presidente da Câmara Municipal à época: R\$33.573,49 (trinta e três mil quinhentos e setenta e três reais e quarenta e nove centavos); Adaer Lauristão Ferreira: R\$39.171,37 (trinta e nove mil cento e setenta e um reais e trinta e sete centavos); Anderson Bernardes de Oliveira: R\$43.287,87 (quarenta e três mil duzentos e oitenta e sete reais e oitenta e sete centavos); Cláudio Tomaz de Freitas: R\$40.000,00 (quarenta mil reais); Januário Francisco de Andrade: R\$40.862,96 (quarenta mil oitocentos e sessenta e dois reais e noventa e seis centavos); José Pichioni Filho: R\$38.194,53 (trinta e oito mil cento e noventa e quatro reais e cinquenta e três centavos); Milton Dias de Freitas: R\$40.786,77 (quarenta mil setecentos e oitenta e seis reais e setenta e sete centavos); Nilo Cláudio da Costa Pádua: R\$40.000,00 (quarenta mil reais); Vagner José Ferreira: R\$40.877,67 (quarenta mil oitocentos e setenta e sete reais e sessenta e sete centavos); **(III)** determinar a intimação das partes do inteiro teor desta decisão, na forma do disposto no art. 166, § 1º, incisos I e II, da Resolução n. 12/2008, Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais; **(IV)** determinar, ainda, que transitada em julgado a decisão, sem recolhimento do débito, seja cumprido o disposto no parágrafo único do art. 364 do RITCMG, emitindo-se e encaminhando-se a “Certidão de Débito” ao Ministério Público de Contas para as providências necessárias; e, **(V)** determinar, por fim, que ultimadas as providências cabíveis, sejam arquivados os autos nos termos do art. 176, inciso I do RITCMG.

Plenário Governador Milton Campos, 01 de dezembro de 2016.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente e Relator

(assinado eletronicamente)

rma/saf

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de __/__/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, __/__/____.

Coord. de Sistematização, Publicação das
Deliberações e Jurisprudência