

Processo: 1040726

Natureza: AUDITORIA

Jurisditionada: Câmara Municipal de Teófilo Otoni

Partes: Afonso Eustáquio Rodrigues Ferreira, Américo Vicente da Silva, Carlos Felipe Barbosa, Eduardo Sulz, Fábio Lemes de Souza, Filipe Figueiredo Martins Costa, Francisco Assis Carvalho, Gabriel Gusmão Dias Svizzero, Gilson Ferreira Gonçalves, João Paulo Ferreira do Nascimento, José Roberto Cajaiba de Oliveira, Márcio Pereira da Silva, Maria Emília Pinto Soares, Melquisedeque Gomes dos Santos, Northon Neiva Diamantino, Paulo César Costa Franco, Raulino Pinheiro da Silva, Vânia Mirian Salustiano Resende, Vicentina Pereira Alves

Procurador(es): André Luiz Peruhype Magalhães - OAB/MG 110.314; Andrea Peruhype Magalhães - OAB/MG 155.114; Carlos Eduardo Peruhype Magalhães - OAB/MG 81.068; Cíntia Izabela Pina Fernandes - OAB/MG 160.429; Francisco Raul Alves Santos - OAB/MG 136.460; Glauber Ferraz Teixeira - OAB/MG 107.274; Guilherme de Castro Henriques - OAB/MG 161.400; Jonathan de Souza Vieira - OAB/MG 158.201; Luiz de Souza Gomes - OAB/MG 82.879; Marco Antônio Delmondes Kumaira - OAB/MG 81.190; Moisés Sena Martin - OAB/MG 152.192; Ricardo Wilson Rodrigues Coimbra - OAB/MG 125.825; Thiago Ehrich Mota - OAB/MG 156.081

MPTC: Cristina Andrade Melo

RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

SEGUNDA CÂMARA – 17/9/2020

AUDITORIA. CÂMARA MUNICIPAL. RECEBIMENTO DE VERBAS INDENIZATÓRIAS PELOS EDIS. IRREGULARIDADES. DANO AO ERÁRIO. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. RECOMENDAÇÕES.

1. A análise da regularidade quanto às despesas efetuadas por *edis*, ressarcidas a eles por verbas indenizatórias, deve ser vislumbrada caso a caso, cabendo ao julgador decidir de acordo com as circunstâncias, não havendo efeitos vinculantes em decisões proferidas em matérias de mesma natureza.
2. É irregular o pagamento de despesas a título de verba indenizatória não previstas no rol da legislação municipal, bem como das despesas de divulgação parlamentar que configuraram promoção pessoal, devendo os respectivos valores serem ressarcidos ao erário, devidamente atualizados, em conformidade com a Resolução nº 13/13 do Tribunal.
3. Para que o custeio de uma determinada verba de natureza indenizatória esteja em harmonia com o art. 39, § 4º, da Constituição Federal, seu pagamento deve estar vinculado, ao menos, à comprovação dos gastos realizados pelo agente público, conforme se depreende do resumo de tese exarado na Consulta nº 811.504, de 10/04/13.
4. O chefe do Poder Legislativo, ao indenizar gastos realizados pelos vereadores, deve verificar se foram cumpridas todas as exigências contidas na legislação de regência, para que não se configure remuneração indireta, em atenção ao que prevê os arts. 37, *caput*, inciso XI, e 39, § 4º, da Constituição da República.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em:

- D) julgar irregular o pagamento das despesas a título de verba indenizatória em desconformidade com a Resolução Municipal n. 1.079/15 da Câmara Municipal de Teófilo Otoni: (1) as classificadas como “diversos” que não estavam previstas no rol da legislação municipal bem como as (2) de divulgação parlamentar que configuraram promoção pessoal, devendo os respectivos valores serem ressarcidos ao erário, individualmente, devidamente atualizados, em conformidade com a Resolução nº 13/13 do Tribunal:

Divulgação da atividade parlamentar:

Vereador	Valor indenizado a ser devolvido
Fábio Lemes de Souza	R\$850,00 (oitocentos e cinquenta reais)
Vicentina Pereira Alves	R\$300,00 (trezentos reais)

“Diversos”:

Vereador	Valor indenizado a ser devolvido	Arquivo/fl.
Afonso Eustáquio Rodrigues Ferreira	R\$2.552,76 (dois mil e quinhentos e cinquenta e dois reais e setenta e seis centavos)	Tabela 104 - fl. 111/112
Américo Vicente da Silva	R\$7.191,76 (sete mil e cento e noventa e um reais e setenta e seis centavos)	Tabela 105 - fl. 113/114
Fábio Lemes de Souza	R\$494,00 (quatrocentos e noventa e quatro reais)	Tabela 106 - fl. 115
João Paulo Ferreira do Nascimento	R\$1.400,00 (mil e quatrocentos reais)	Tabela 107 - fl. 116
José Roberto Cajaíba de Oliveira	R\$31.915,36 (trinta e um mil novecentos e quinze reais e trinta e seis centavos)	Tabela 108 - fl. 117/117-v
Maria Emília Pinto Soares	R\$331,99 (trezentos e trinta e um reais e noventa e nove centavos)	Tabela 109 - fl. 118
Melquisedeque Gomes dos Santos	R\$3.113,79 (três mil e cento e treze reais e setenta e nove centavos)	Tabela 110 - fl. 119
Northon Neiva Diamantino	R\$1.059,40 (mil e cinquenta e nove reais e quarenta centavos)	Tabela 111 - fl. 120
Paulo César Costa Franco	R\$604,75 (seiscentos e quatro reais e setenta e cinco centavos)	Tabela 112 - fl. 121/121-v
Raulino Pinheiro da Silva	R\$11,00 (onze reais)	Tabela 113 - fl. 122
Vânia Mirian Salustiano Resende	R\$10.766,00 (dez mil e setecentos e sessenta e seis reais)	Tabela 114 - fl. 123
Vicentina Pereira Alves	R\$1.580,83 (mil e quinhentos e oitenta reais e oitenta e três centavos)	Tabela 115 - fl. 124/124-v

- II) deixar de aplicar multa ao ordenador de despesas em relação ao item anterior, conforme a fundamentação do voto divergente do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, bem como afastar a aplicação das multas no que se refere à ausência de realização de licitação e às falhas no controle interno;

- III) afastar, também, a determinação de ressarcimento ao erário dos recursos recebidos a título de verba indenizatória pelos vereadores da Câmara Municipal de Teófilo Otoni, destinados a quitar despesas com a manutenção de seus gabinetes, gastos com manutenção veicular, despesas com consultoria técnico especializada e com a realização de eventos, nos termos da fundamentação do voto divergente do Conselheiro Cláudio Couto Terrão;
- IV) recomendar ao controle interno da Câmara Municipal de Teófilo Otoni a observância às orientações gerais desta Corte, atentando para o seu relevante papel na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e também para a sua função de auxílio e apoio ao controle externo, conforme o disposto nos arts. 70, *caput*, e 74, inciso IV da Constituição da República;
- V) recomendar ao atual presidente da Câmara Municipal de Teófilo Otoni que:
- a) observe a indispensabilidade de justificativa que demonstre, em concreto, a necessidade, a proporcionalidade e os ganhos em economicidade da realização de gastos de forma descentralizada;
 - b) adote medidas para a exclusão de despesas a serem indenizadas pela Câmara Municipal referentes a contratação de consultoria técnico-especializada, a gastos que não sejam afetos à competência do Poder Legislativo Municipal (item de apoio a eventos oficiais) e à manutenção veicular;
 - c) promova o adequado controle, ao indenizar gastos realizados pelos vereadores, de todas as exigências contidas na legislação de regência e nas orientações deste Tribunal de Contas, para que não se configure remuneração indireta, em atenção ao que preveem os arts. 37, *caput*, inciso XI, e 39, § 4º, da Constituição da República;
- VI) determinar a intimação dos responsáveis, de acordo com o disposto no inciso I do § 1º de art. 166 do Regimento Interno;
- VII) determinar a intimação, por via postal, do atual Presidente da Câmara Municipal a quem se comunicará que deverá adotar as medidas imediatas cabíveis e necessárias à adequação do pagamento da verba indenizatória, segundo o decidido nestes autos e consoante a orientação desta Corte constante das consultas e cartilha citadas nos autos;
- VIII) determinar o arquivamento dos autos, conforme o dispõe o inciso I do art.176 do Regimento Interno, ultimadas as providências cabíveis e transitada em julgado a decisão.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Gilberto Diniz Vencido, em parte, o Relator.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 17 de setembro de 2020.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Prolator do voto vencedor

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 23/7/2020

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Auditoria realizada na Câmara Municipal de Teófilo Otoni, objetivando examinar a regularidade da execução das despesas com verbas indenizatórias ressarcidas aos vereadores, no período de janeiro de 2017 a março de 2018, no valor total de R\$ 1.270.298,15 (um milhão duzentos e setenta mil duzentos e noventa e oito reais e quinze centavos).

O relatório técnico inicial foi juntado às fls. 125/145, acompanhado da documentação instrutiva de fls. 02/124, além dos anexos juntados ao sistema SGAP, sendo apontadas as seguintes irregularidades:

- Os ressarcimentos de valores aos vereadores, a título de verbas indenizatórias, não atenderam às normas constitucionais e legais pertinentes, assim como às orientações normativas deste Tribunal de Contas;
- Fracionamento de gastos e inobservância às normas licitatórias e de concurso público.

Os autos foram distribuídos à minha relatoria, em 24/04/2018, conforme documento de fl. 08.

Ao receber os autos, determinei, por meio do despacho de fls.147/147v, a citação dos responsáveis para que se manifestassem acerca dos fatos apurados no relatório técnico.

Os responsáveis juntaram defesa conjunta e documentos às fls. 175/186 e 190/227.

Os autos foram encaminhados à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que procedeu à análise, fls. 229/250v, concluindo pela existência de irregularidades passíveis de aplicação da sanção prevista no inciso I do art. 83 c/c inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, assim como pela determinação de ressarcimento ao erário, na forma do art. 86 desta mesma Lei, dos valores relativos à remuneração indireta recebida pelos vereadores, em afronta ao disposto no §4º do art. 39 da CR/1988.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestou-se às fls. 253/260v, opinando pela aplicação de multa ao Sr. Fábio Lemes de Souza, Presidente da Câmara Municipal e ordenador das despesas; pela determinação de restituição ao erário das despesas com combustível, serviços de consultoria e assessoria parlamentar, divulgação de atividades parlamentares, apoio a eventos, com refeições, lanches, refrigerantes, água mineral, uniformes e equipamentos, que foram ressarcidas aos vereadores da Câmara Municipal no período de janeiro de 2017 a março de 2018, a título de verba indenizatória.

Opinou, ainda, pela determinação ao atual presidente da Câmara Municipal para que efetue as despesas correntes de forma centralizada, observando as normas de direito público, principalmente o dever de licitar e de realizar concurso público.

A seguir vieram-me os autos conclusos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Mérito

2.1. Das verbas indenizatórias

A equipe de auditoria informou, em seu relatório de fls. 129/129v, que a Resolução da Câmara Municipal de Teófilo Otoni n. 1.079, de 06/03/2015 (fls. 15/18), disciplinou o sistema de indenização de despesas aos vereadores, realizadas em razão do mandato parlamentar, no valor mensal de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), objetivando indenizar despesas havidas em decorrência de aquisição de material e prestação de serviços de natureza extraordinária, nos termos dos arts. 2º e 4º da referida Resolução.

Apontou, também, que o art. 6º da Resolução determina que poderiam ser indenizadas nas seguintes naturezas de despesas (numeração sequencial incorreta entre os incisos XVI e XVIII):

- “I – serviço ou produto postal;
- II – periódico;
- III – material de escritório;
- IV – material de informática;
- V – serviço de escritório;
- VI – serviço de informática;
- VII – estacionamento;
- VIII – telecomunicação;
- IX – combustível;
- X – manutenção de veículo;
- XI – locação de veículo;
- XII – inscrição para participação em curso ou seminário;
- XIII – despesas com viagem a serviço;
- XIV – consultoria técnico-especializada;
- XV – apoio a promoção de eventos oficiais;
- XVI – serviço gráfico;
- XVIII – divulgação de atividade parlamentar;
- XIX – serviço de divulgação eletrônica;
- XX – passagens aéreas, coletivos e demais meios de transporte;
- XXI – serviços de táxi, moto-táxi e similares”.

Segundo o relatório de auditoria, fl. 130, a Câmara Municipal, no período de janeiro de 2017 a março de 2018, ordenou o pagamento de R\$ 1.270.298,15 (um milhão duzentos e setenta mil, duzentos e noventa e oito reais e quinze centavos) a título de verba indenizatória aos seus parlamentares, nos seguintes valores:

Vereador	Despesas por exercício (R\$)			Tabelas – fl.
	2017	2018 (até março)	Total	
1. Américo Vicente da Silva	54.000,00	13.500,00	67.500,00	1 e 2 - fl. 19/19-v
2. Afonso Eustáquio Rodrigues Ferreira	53.713,72	13.327,37	67.041,09	3 e 4 - fl. 20/20-v
3. Carlos Felipe Barbosa	54.000,00	13.500,00	67.500,00	5 e 6 - fl. 21/21-v
4. Eduardo Sulz	54.000,00	13.500,00	67.500,00	7 e 8 - fl. 22/22-v
5. Fábio Lemes de Souza	53.974,19	13.490,39	67.464,58	9 e 10 - fl. 23/23-v
6. Filipe Figueiredo Martins Costa	53.533,43	13.481,82	67.015,25	11 e 12 - fl. 24/24-v
7. Francisco Assis Carvalho	45.734,46	11.309,51	57.043,97	13 e 14 - fl. 25/25-v
8. Gabriel Gusmão Dias Svizzero	53.902,44	13.500,00	67.402,44	15 e 16 - fl. 26/26-v
9. Gilson Ferreira Gonçalves	54.000,00	13.500,00	67.500,00	17 e 18 - fl. 27/27-v
10. João Paulo Ferreira do Nascimento	54.000,00	13.500,00	67.500,00	19 e 20 - fl. 28/28-v
11. José Roberto Cajaiba de Oliveira	53.844,53	13.500,00	67.344,53	21 e 22 - fl. 29/29-v
12. Márcio Pereira da Silva	53.972,30	13.486,30	67.458,60	23 e 24 - fl. 30/30-v
13. Maria Emília Pinto Soares	53.977,32	13.500,00	67.477,32	25 e 26 - fl. 31/31-v
14. Melquisedeque Gomes dos Santos	54.000,00	13.367,34	67.367,34	27 e 28 - fl. 32/32-v
15. Northon Neiva Diamantino	54.000,00	13.500,00	67.500,00	29 e 30 - fl. 33/33-v

16. Paulo César Costa Franco	53.896,45	13.500,00	67.396,45	31 e 32 - fl. 34/34-v
17. Raulino Pinheiro da Silva	54.000,00	13.483,32	67.483,32	33 e 34 - fl. 35/35-v
18. Vânia Mirian Salustiano Resende	53.968,77	13.500,00	67.468,77	35 e 36 - fl. 36/36-v
19. Vicentina Pereira Alves	53.985,43	13.349,06	67.334,49	37 e 38 - fl. 37/37-v
Total	1.016.503,04	253.795,11	1.270.298,15	

A equipe auditora apontou que não foi atendido o *caput* do art. 7º da Resolução n. 1.079/2015, uma vez que os comprovantes das despesas eram encaminhados à tesouraria, de forma agrupada, sem a discriminação e classificação de qual dos incisos do art. 6º da Resolução n. 1.079/2015 se adequavam, tendo sido constatado que a Câmara não havia instituído procedimento de controle, mediante relatório ou formulário específico, no qual os edis deveriam discriminar os gastos na forma da norma vigente.

Assim, a equipe de auditoria analisou os documentos e discriminou as seguintes despesas (Tabelas 39 a 41, fl. 38 a 40, arquivos/SGAP n. 1496932, 1496934 e 1496916): serviço ou produto postal, periódico, material de escritório, material de informática, serviço de escritório, serviço de informática, estacionamento, telecomunicação, combustível, manutenção de veículo, locação de veículo, inscrição para participação em curso ou seminário, viagem a serviço, consultoria técnico-especializada, apoio à promoção de eventos oficiais, serviço gráfico, divulgação de atividade parlamentar, serviços de divulgação eletrônica, passagens aéreas e demais meios de transportes, serviços de taxi e similares, e diversos.

Ressaltou, às fls. 128v/130, que para o pagamento das verbas indenizatórias, conforme manifestado por este Tribunal na Consulta n. 734.298, devem ser observadas as seguintes características:

“a) **eventualidade** (não poderão ser pagas com o propósito de se ressarcir atividades habituais, corriqueiras, do mandato parlamentar); b) **isolamento** (não se incorporam aos vencimentos, subsídios ou proventos para qualquer fim); c) **compensação** (visam compensar pecuniariamente o Vereador por gastos advindos da representatividade das funções por ele desempenhadas) e d) se referem a **fatos** e não à pessoa do Vereador (não poderão ser utilizadas para atender aos interesses pessoais do agente político)”.

A equipe auditora aduziu, à fl. 130, que:

“os gastos realizados com combustíveis, manutenção e locação de veículos particulares já têm entendimento reiterado nesta Casa quanto à impossibilidade da indenização, pois não há como controlar quando o veículo é utilizado na atividade pública e quando é utilizado no particular, enquanto que nas despesas com manutenção há a possibilidade de aumento patrimonial dos agentes.

No que tange às despesas ressarcidas com serviços de publicidade e divulgação, ao considerar o fato de que os comprovantes indicam que foram destinadas a veiculações de atividades realizadas pelos edis, ficou evidenciada a promoção pessoal deles e afronta ao disposto no § 1º do art. 37 da CR/1988.

Quanto às demais despesas arroladas, foi ressaltado que elas possuem características próprias da movimentação de custeio da Câmara (Despesas Correntes), e, como tais, deveriam ter sido realizadas pelo Órgão, obedecendo dentre outros, aos princípios constitucionais e legais, enquanto que ficou caracterizada, ainda, a comprovação de despesas não adequadas às hipóteses de ressarcimentos de despesas (apoio a eventos, lanches, refeições, locação de equipamentos).”

Apontou que os pagamentos efetuados a título de verba indenizatória eram contrários ao texto constitucional, à legislação aplicável, ao disposto nas mencionadas manifestações desta Corte de Contas e às regras do Direito Público. Concluiu que a regulamentação da verba indenizatória atribuiu limite de valor e elencou despesas administrativas a serem realizadas pelos vereadores de forma abrangente e com características rotineiras, típicas de custeio do órgão (fls. 137/138v).

Os responsáveis, devidamente citados, em peça de defesa conjunta, argumentaram que a Resolução n. 1.079/2015 foi editada com o objetivo principal de dotar os gabinetes parlamentares de maior autonomia administrativa; houve efetiva prestação de contas dos bens e serviços adquiridos mediante recibos e notas fiscais, não cabendo se falar em má-fé, culpa ou erro grosseiro; este Tribunal de Contas deve atentar às novas previsões da LINDB sobre o controle das atividades administrativas; a eventual declaração de inconstitucionalidade da Resolução n. 1.079/15 deve adotar efeitos *ex nunc*.

Os defendentes ainda aduziram que “a aprovação de contas e de análise da gestão administrativa do Legislativo Municipal fez surgir para os jurisdicionados a ideia de que os atos praticados com base na resolução nº 1079/2015 eram válidos, posto que até 2018 não havia nenhum apontamento em sentido contrário, ou algum indicativo que tais despesas não estavam acobertadas pelas hipóteses previstas no ato normativo em questão”.

O Órgão Técnico, em sede de reexame, fls. 229/250v, destacou que “os representantes não apresentaram defesas específicas quanto às ocorrências apontadas pela Equipe Auditora quanto à operacionalização e comprovação das despesas indenizadas aos edis no período auditado”. Explicou ainda que “não obstante os comprovantes de despesas tenham sido apresentados à Câmara, para fins de ressarcimento aos vereadores (...) tais documentos eram encaminhados ao setor de tesouraria sem a devida discriminação e classificação dos gastos, o que evidenciou o descontrole e informalidade na comprovação”, além de apontar que foram apresentados “comprovantes de despesas estranhos aos critérios definidos na Resolução n. 1.079/2015 (refeições, lanches, salgados, uniformes, locações de equipamentos de informática, e, inclusive a locação de uma motocicleta).” Concluiu o Órgão Técnico pela manutenção da irregularidade apontada pela equipe inspetora.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, em sua parecer de fls. 253/260v, se manifestou especificamente quanto os itens de despesas impugnadas, opinando pela aplicação de multa ao Sr. Fábio Lemes de Souza, Presidente da Câmara Municipal e ordenador das despesas; pela determinação de restituição ao erário das despesas com combustível, serviços de consultoria e assessoria parlamentar, divulgação de atividades parlamentares, apoio a eventos, com refeições, lanches, refrigerantes, água mineral, uniformes e equipamentos que foram ressarcidas aos vereadores da Câmara Municipal no período de janeiro de 2017 a março de 2018.

Por fim, o Ministério Público de Contas opinou pela “determinação ao atual Presidente da Câmara Municipal para que efetue as despesas correntes de forma centralizada pela Câmara Municipal, observadas as normas de direito público, principalmente o dever de licitar e de realizar concurso público” e recomendou o “monitoramento da determinação descrita acima, nos termos do art. 288 e 290 e seguintes do RI – TCE/MG”. Além disso, opinou “pela aplicação de multa ao Sr. Fábio Lemes de Souza, Presidente da Câmara Municipal e ordenador de despesa, com fulcro no art. 85, inc. II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08”.

Pois bem.

Feitas tais considerações, entendo relevante apontar que, desde 2001, esse Tribunal de Contas procura orientar as Câmaras sobre como proceder em relação à verba que indenize o vereador por custos advindos do exercício de suas funções. São muitas as consultas já respondidas, sendo oportuna a seleção de alguns excertos dos processos que versaram sobre a matéria:

Consulta n. 651.390, respondida na sessão de 28/11/2001:

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Santo Antônio do Monte, solicitando deste Tribunal se existe “ilegalidade ou inconstitucionalidade em instituir verba de gabinete para satisfazer custos operacionais no exercício da função, como combustível, telefone, despesas de hospedagem e alimentação em viagens no exercício da função de vereador”.

[...]

No mérito, respondo à presente consulta, esclarecendo que, para legitimar a referida despesa, é imprescindível que se observe os seguintes requisitos:

- a) Lei instituindo o pagamento da verba e respectivas condições para recebimento;
- b) Existência de dotação orçamentária própria no Orçamento;
- c) Regular prestação de contas acompanhada dos comprovantes legais, nos casos de alimentação, hospedagem e combustível.

Ressalte-se, afinal, que a referida despesa tem natureza indenizatória e não se incorpora à remuneração para nenhum efeito legal;

Consulta n. 783.497, respondida na sessão do dia 15/07/2009:

Em não sendo espécie remuneratória, a verba indenizatória deve ser paga em caráter episódico, à vista de gastos extraordinários comprovados por documentação idônea.

[...]

Não custa reforçar que para justificar despesas debitadas de dotação afetada ao gabinete, não escapa o vereador do dever de ter que comprovar os eventos que dão causa ao recebimento de indenização.

De toda sorte, é vedado à Câmara Municipal estipular, a favor de gabinete ou de vereador tomado isoladamente, parcela permanente a título de verba indenizatória, sob pena de convolá-la em parcela remuneratória e, dessa forma, configurar acréscimo inconstitucional ao subsídio mensal fixado. Esse foi o entendimento firmado por esta Corte na Consulta nº 735.413, relatada pelo Conselheiro Antônio Carlos Andrada.

[...]

Em face de todo o exposto, respondo objetivamente às indagações do Consultante, nos seguintes termos:

Quanto às três primeiras indagações: Sim, é possível, por meio de resolução, a criação de verba indenizatória a favor dos membros do Poder Legislativo municipal, estabelecidos ou não em gabinetes, desde que seja precedida de específica dotação orçamentária;

Quanto à quarta indagação, o seu pagamento não pode ser realizado em parcelas fixas e permanentes, devendo ainda estar condicionado à regular e efetiva prestação de contas, nos termos definidos na resolução;

Consulta n. 811.262, respondida na sessão de 07/03/2012, retorno de voto-vista do Conselheiro Antônio Andrada:

[...]

Com essas considerações, ressalto como características das verbas indenizatórias: a) **eventualidade** (não poderão ser pagas com o propósito de se ressarcir atividades habituais, corriqueiras, do mandato parlamentar); b) **isolamento** (não se incorporam aos vencimentos, subsídios ou proventos para qualquer fim); c) **compensação** (visam compensar pecuniariamente o Vereador por gastos advindos da representatividade das funções por ele desempenhadas) e d) se referem a **fatos** e não à pessoa do Vereador (não poderão ser utilizadas para atender aos interesses pessoais do agente político)¹.

A temática foi disciplinada no Manual Básico de Remuneração dos Agentes Políticos Municipais do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo da seguinte forma²:

¹ As características das verbas indenizatórias foram objeto de estudo por Jair Eduardo Santana na obra Subsídios de Agentes Políticos Municipais, Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 52. Leciona o autor que:

As verbas indenizatórias, por não serem consideradas remuneração, não ficarão, por isso, livres de limitações formais e materiais em sua concessão. Devem, sim, estar expressamente previstas na Lei Orgânica local. Além disso, devem ter dotação própria no orçamento, sendo permitida a sua fixação anual, e até mesmo suplementação no meio do exercício financeiro.

Por não confundirem com o subsídio, poderiam ser alteradas em cada exercício ou suplementadas as dotações sem ofensa ao princípio da inalterabilidade da remuneração do cargo durante o mandato. Mas, para que os princípios da moralidade, razoabilidade e impessoalidade sejam completos, seria recomendável que as regras fossem fixadas de uma legislatura para outra (p. 53 e 54).

² Manual básico: Remuneração dos agentes políticos municipais, 2007, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, p. 27.

Realizando o agente político despesas absolutamente necessárias à lide institucional da Câmara, não há impedimento que as mesmas sejam suportadas pelo erário, ressaltando, no caso, a necessidade de observância dos pré-requisitos legais, como por exemplo, a existência de dotação orçamentária; a autorização competente; a circunstanciada motivação; empenho prévio mediante concessão de adiantamento na forma da legislação municipal; e, finalmente, a comprovação da despesa realizada por meio de documentos fiscais adequados.

No tocante à prestação de contas, oportuno salientar a necessidade de justificativa do dispêndio, visando demonstrar o benefício à comuna, bem como a legitimidade do gasto, sem embargo de se demonstrar, um a um, os beneficiários.

Assim, vista as consultas supracitadas, essencial observar que a previsão dessas verbas indenizatórias, para ser considerada cabível, está condicionada a requisitos preponderantes, com o intuito de que tal verba não configure mecanismo de aumento ou complemento remuneratório para os agentes políticos. Do contrário, assume a característica de subsídio e, como é sabido, o subsídio é fixado em parcela única. 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, que transcrevo:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

(...)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais **serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória**, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Destacou-se).

Compulsando os autos, constato que o art. 2º da Resolução n. 1.079/2015, ao estabelecer que “*a verba indenizatória destinada à manutenção de gabinete passa a ser fixada no valor de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) para cada Gabinete Parlamentar*”, evidencia flagrante incongruência com o caráter indenizatório da despesa, pois pressupõe que em todos os meses os valores despendidos a título de despesas indenizáveis sejam os mesmos.

Tal constatação se confirma com base no demonstrativo de fls. 19/37v, elaborado pela equipe inspetora com base na documentação relativa aos pagamentos efetuados a título de verba de gabinete (documentos no SGAP), pois comprova que a referida verba foi paga, via de regra, nos valores máximos, ou em valores bem próximos ao limite mensal estabelecido no art. 2º da Resolução, em todos os meses do período inspecionado.

Como visto, a continuidade e a periodicidade mensal dos pagamentos de verbas indenizatórias aos vereadores, sem a devida comprovação de sua excepcionalidade, ou mesmo de que se referiam a gastos advindos da representatividade das funções por ele desempenhadas, se constitui em caráter remuneratório, em ofensa ao previsto pelo art. 39, § 4º, da CR/88.

Destaco que o pagamento da verba indenizatória não pode ser realizado em parcelas fixas e permanentes. Isto porque tal verba se destina a recompor despesas extraordinárias assumidas pessoalmente pelo agente político no exercício de suas atividades parlamentares. A finalidade da indenização não é remunerar o agente político, mas ressarcir-lo de despesas excepcionais feitas em decorrência do exercício de função pública, tendo natureza compensatória, reparatória e ressarcitória. Tais despesas são excepcionais e não habituais.

Neste sentido foi a decisão proferida nos autos da Inspeção Ordinária n. 747.310, da relatoria do Conselheiro José Alves Viana, em Sessão do dia 29/06/2017:

O recebimento de verba indenizatória mensal 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, pois a verba indenizatória deve destinar-se a despesas de caráter eventual e temporário; nesse sentido também estão as Consultas TCE/MG n. 605.667; 612.637; 642.753; 654.096; 638.235; 654.925; 470.273, mencionadas no texto da própria Consulta n. 735.413.

Assim, conforme exposto no item anterior, reitera-se o entendimento do Tribunal de Contas da União, Acórdão 1895/2014-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes), para quem, *verbis*: [...] nos processos relativos ao controle financeiro da administração pública, a culpa dos gestores por atos irregulares que causem prejuízo ao erário é legalmente presumida, ainda que não se configure ação ou omissão dolosa, admitida prova em contrário, a cargo do gestor. 9. Na fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se, como princípio básico, a inversão do ônus da prova. Cabe ao gestor demonstrar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade, em decorrência do que dispõem o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, o que não ocorreu no presente caso.

Vale ressaltar que este Tribunal, em exercício de sua função pedagógica e orientadora, em setembro de 2012, divulgou uma *cartilha de orientações gerais para fixação dos subsídios dos vereadores*, voltada para a legislatura que se iniciaria em 2013, na qual se pode ler, na página 35:

São admissíveis outras verbas de caráter indenizatório, tais como diária de viagem, ressarcimento de despesas relacionadas ao exercício do mandato.

Tais despesas não podem ser prefixadas em valores constantes ou com caráter de habitualidade, devendo ser de natureza eventual e indenizatória, com indispensável prestação de contas com comprovantes legais aptos.

Acrescento a decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida em 01/02/2017, constante do Recurso Extraordinário n. 650.898, cujo Relator é o Ministro Marco Aurélio, quanto aos subsídios:

[...]

O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual.

A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. (Grifamos)

No tocante à verba indenizatória prevista no artigo 4º da lei impugnada, a decisão do Tribunal de origem também deve ser mantida. O legislador municipal previu o pagamento de um valor fixo e mensal de R\$ 2.200,00 ao Prefeito, “a título de indenização”, sem indicar os fatos que ensejariam o ressarcimento do agente político. Nesse cenário, indaga-se: o que justificaria o pagamento da verba? A natureza indenizatória, típica das diárias e das ajudas de custo, não pode ser usada como mero rótulo, a servir de pretexto para burlar a fórmula constitucional do subsídio. A vaga alusão ao caráter reparatório da parcela de R\$ 2.200,00, presente no artigo 4º da Lei nº 1.929/08, não deixa dúvidas de que a parcela traduz, na essência, como ressaltou o Tribunal de origem, verdadeira verba de representação, cujo pagamento é expressamente vedado pelo § 4º do artigo 39.

[...]

Quanto à parcela prevista no art. 4º da Lei Municipal 1.929/08, que determina que “Será pago ao Prefeito Municipal, a título de indenização, o valor de R\$ 2.200,00 (dois mil e duzentos reais)”, não há dúvidas sobre sua incompatibilidade com o modelo de subsídios.

Para que se tipifique um gasto como indenizatório, não basta que a norma assim o considere. É indispensável que a dicção formal da norma guarde compatibilidade com a real natureza desse dispêndio. E indenização é conceito jurídico com alcance bem determinado na sua formulação. Em voto proferido perante a 1ª Seção do STJ, que ganhou a adesão dos demais juízes, em caso em que se discutia o conceito de indenização e seus reflexos na tributação do imposto de renda (Embargos de Divergência 686.109, DJ de 22.05.2006), tive oportunidade de afirmar o seguinte:

[...]

É à luz dessa conceituação que se deve examinar o caso em exame. Para que um pagamento assuma a natureza indenizatória não basta que a lei assim a defina, formalmente. É preciso que a forma guarde relação, minimamente aceitável, de correspondência com o conteúdo.

[...]

No mesmo sentido, transcrevo as seguintes decisões do Superior Tribunal de Justiça:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGENTE PÚBLICO MUNICIPAL. DEVOUÇÃO DE RECURSOS DETERMINADA POR TRIBUNAL DE CONTAS. VEDAÇÃO À PERCEPÇÃO DE VANTAGENS. ART. 39, § 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTE DA ADI 3941/RS. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

[...]

3. A Constituição Federal, em leitura literal, é clara ao vedar o pagamento de vantagens aos agentes públicos listados no art. 39, § 4º, os quais "serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado e em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória". 4. Não é possível identificar o direito líquido e certo postulado diante do texto do art. 39, § 4º da Constituição Federal, combinado com o precedente do Supremo Tribunal Federal (ADI 3491/RS) e do entender a doutrina que frisa, ser "a norma é cogente, isto é, tem caráter compulsório: uma vez que o agente público esteja incluído numa das categorias ali mencionadas, a remuneração terá que ser efetivada exclusivamente por subsídios" (José dos Santos Carvalho Filho. In: Paulo Bonavides, Jorge Miranda, Walber de Moura Agra. Comentários à Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009, p. 814). Recurso ordinário improvido. (STJ - Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 201303454461- Segunda Turma - Min. Rel. Humberto Martins - DJE DATA:21/02/2014). (Grifos nossos).

Ora, latente a impossibilidade de pagamento de verba indenizatória aos vereadores que não se constituam em despesas excepcionais. Nesse sentido, a verificação dos documentos probatórios junto aos autos é essencial para que se vislumbre a regularidade ou não dos dispêndios, certificando-se da ocasionalidade dos gastos. Mas é claro, para além da constatação dessa característica, os custos ressarcidos por meio das verbas indenizatórias devem guardar coerência com o ordenamento pátrio, observando as normas de licitações, de concurso público, e demais normas publicistas.

Uma vez constatada a ilegalidade do ressarcimento e comprovado o dano ao erário, como por óbvio, devem ser determinadas medidas para compensar os valores perdidos pelos cofres públicos, cabendo a responsabilização do agente político que, no exercício de suas funções, desrespeitou os princípios expressamente previsto em nosso texto constitucional, bem como a determinação de diligências para garantir o arranjo aperfeiçoado dos venturos dispêndios.

Em apreciação aos argumentos tecidos pelos defendentes, verifico que esses, em sua peça de defesa (fls.190/204), fizeram referência à Inspeção Ordinária n. 741.171, no intuito de reforçar seu arazoamento pela legalidade da previsão de verbas indenizatórias no âmbito da Câmara Municipal. Em tal processo, o Relator Conselheiro Mauri Torres concluiu que:

“no mérito, considero que no exame deste caso concreto não restou evidenciado dano ao erário decorrente do pagamento de verba indenizatória aos vereadores, motivo pelo qual deixo de determinar o ressarcimento”. (grifei)

Ora, a decisão de Conselheiro, diferente do que argumentam os defendentes, não tratou de reconhecer a legalidade genérica das Resoluções municipais que venham a prever as verbas indenizatórias em face dos gastos dos vereadores, de forma indiscriminada. O que o Relator fez, por outro lado, foi se ater às provas juntadas aos autos daquele processo, verificando se as despesas promovidas por aqueles edis poderiam se encaixar no quadro de despesas verdadeiramente indenizatórias vinculadas à atividade parlamentar. Como bem explicita o dispositivo: “no exame deste *caso concreto* não restou evidenciado dano ao erário”.

Ocorre que a análise da regularidade da realização de despesas por vereadores, ressarcidas por meio de verbas indenizatórias, deve ser vislumbrada caso a caso, cabendo ao julgador decidir de acordo com as circunstâncias, não havendo efeitos vinculantes em decisões proferidas em matérias de mesma natureza.

Além disso, os defendentes argumentaram que, em respeito à segurança jurídica, devem ser consideradas válidas as verbas recebidas a título indenizatório vista “a aprovação das prestações de contas e de análise administrativa pelo Legislativo Municipal” que “fez surgir para os jurisdicionados a ideia de que os atos praticados com base na Resolução nº 1079/2015 eram válidos”.

Ora, tal argumentação não merece razão, visto que a irregularidade aqui analisada diz respeito ao exercício de 2018 e, em função do abreviado lapso temporal entre o fim do ano de exercício e o presente momento, ainda não há qualquer decisão por parte deste Tribunal a respeito da pretensão Prestação de Contas do Município de Teófilo Otoni.

E para além disso, mesmo que tais contas tivessem, em suposição, sido apreciadas por este Tribunal, essas não representam um espelho dos gastos da Câmara Municipal, mas um balanço de toda a atividade pública desenvolvida no cerne do Município de Teófilo Otoni, não cabendo dizer que a aprovação das contas representaria uma escusa de responsabilidade aos agentes responsáveis pelo ordenamento de despesas – até porque, a decisão em processo de prestação de contas não impede a apreciação posterior de atos relativo ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

A análise dos autos demonstra que, nos termos apontados pela Unidade Técnica, a previsão constante da Resolução era abrangente e possuía características rotineiras, típicas de custeio de competência da Câmara, embora na Resolução houvesse a previsão de que os serviços seriam extraordinários. Ademias, demonstram ausência de controle da Câmara quanto aos pagamentos efetuados, que incluíam inclusive restituição a despesas não previstas na referida Resolução, tais quais lanches, salgados, balas, uniformes, locação de materiais de informática e até de uma motocicleta.

Feitas essas primeiras considerações, procedo à análise isolada das despesas, com base nos fatos e fundamentos descritos e nos documentos juntados aos autos.

2.2. Da análise das despesas ressarcidas a título de verbas indenizatórias

2.2.1. Serviço de Consultoria técnico-especializada

As despesas com serviço de consultoria técnico-especializada foram apontadas como irregulares pela equipe de auditoria, com fulcro nas Consultas respondidas por esta Corte, n. 682.162/2004 e 725.867/2008, no sentido de que “(...) possibilidade de instituição de verba indenizatória para cobrir despesas com (...) aluguel de imóvel para representação, serviços de consultoria (...), aplicam-se às hipóteses aventadas para se responder negativamente aos quesitos, já que poderiam implicar em subsídio indireto sem amparo legal”, fl. 134. (Grifo nosso).

Foram apontados os seguintes valores a este título, pagos a cada edil, fl. 134:

Vereador	Despesas por exercício (R\$)		
	2017	2018 (até março)	Total
Afonso Eustáquio Rodrigues Ferreira	10.700,00	1.500,00	12.200,00
Américo Vicente da Silva	19.200,00	4.800,00	24.000,00
Carlos Felipe Barbosa	7.610,00	2.840,00	10.450,00
Eduardo Sulz	16.200,00	3.500,00	19.700,00
Fábio Lemes de Souza	2.985,00	-	2.985,00
Filipe Figueiredo Martins Costa	23.000,00	6.000,00	29.000,00
Francisco Assis Carvalho	21.600,00	5.400,00	27.000,00
Gabriel Gusmão Dias Svizzero	18.000,00	4.500,00	22.500,00
Gilson Ferreira Gonçalves	21.800,00	5.380,00	27.180,00
João Paulo Ferreira do Nascimento	-	2.519,00	2.519,00
José Roberto Cajaíba de Oliveira	6.650,00	5.350,00	12.000,00
Márcio Pereira da Silva	17.780,00	4.440,00	22.220,00
Maria Emília Pinto Soares	29.500,00	7.500,00	37.000,00
Melquisedeque Gomes dos Santos	19.200,00	4.800,00	24.000,00
Northon Neiva Diamantino	14.650,00	-	14.650,00
Paulo César Costa Franco	28.000,00	6.000,00	34.000,00
Vânia Mirian Salustiano Resende	5.140,00	-	5.140,00
Vicentina Pereira Alves	8.500,00	1.800,00	10.300,00
Total	270.515,00	66.329,00	336.844,00

A Unidade Técnica ratificou a irregularidade, em reexame, fls. 235v/236, ressaltando, também, que os vereadores Américo Vicente da Silva e Melquisedeque Gomes dos Santos contrataram o mesmo escritório de advocacia, Cristiano Lima Sociedade de Advogados.

Diante da ausência de defesa específica quanto ao pagamento de verbas indenizatórias pelas contratações ora em análise, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer conclusivo às fls. 258, se manifestou no sentido de que se referem a “atividades rotineiras da casa legislativa, como a elaboração de leis orçamentárias, que deveria ser realizada por pessoal competente admitido pela via do concurso público”, assim, restando configurada a irregularidade e obrigação de ressarcimento.

Outrora me pronunciei sobre a matéria, no íterim do Incidente de Inconstitucionalidade nº 911.767, *verbis*:

Quanto à contratação de serviços de consultorias e prestação de serviços para fins de apoio ao exercício parlamentar, entendo que podem ser indenizadas, a princípio, desde que observado os princípios insculpidos no art. 37, caput, da CF, uma vez que esses serviços devem ser de interesse da atividade parlamentar como um todo, não se fazendo afeto a um determinado agente político, sob pena de infringência ao princípio da impessoalidade, pelo que, neste caso específico, exigir-se á a análise da realização das despesas. Entendo que somente à luz da análise da execução da despesa, será possível aferir se o gasto foi realizado excepcionalmente, eventualmente, e na circunstância que o autorize.

Nesse sentido, por ser um serviço indispensável ao exercício do mandato dos vereadores, é atividade a ser contratada pela Câmara Municipal mediante procedimento licitatório ou prévia aprovação em concurso público, e não por inexigibilidade informal, nem custeada com verba

indenizatória por cada vereador mensalmente. Trata-se de atividade rotineira, e não extraordinária, que possibilitasse a indenização.

A função de assessoria e de consultoria aos parlamentares é compreendida na estrutura do órgão do Legislativo e está voltada para os seus membros, de sorte que carece de justificativa a contratação individual. A despesa deve obedecer ao princípio da legalidade, que se traduz aqui em obrigação de licitar. Dispõe a Constituição da República, no art. 37, inciso XXI:

(...) ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Na órbita infraconstitucional, dispõem os arts. 2º e 3º da Lei Federal n. 8.666/93:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

No caso em análise, o fracionamento de despesas, ocasionada pela pulverização dos gabinetes, levou a contratações diretas, com infringência ao dever de licitar.

Tal situação se mostra ainda mais grave, uma vez que a Câmara Municipal de Teófilo Otoni firmou contratos administrativos durante o exercício de 2017 e 2018 com prestadores de “serviço de consultoria e assessoria junto ao setor de licitações da Câmara Municipal, para auxílio no controle da fiscalização, bem como acompanhamento e verificação dos processos de licitação”, além de prestadores de “serviço de assessoria e consultoria técnica contábil com fornecimento de softwares via web, nas áreas de orçamento, tesouraria, contabilidade”. Conforme pesquisa promovida junto ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM):

Órgão	Nº Processo Licitatório	Nº do Contrato	Data Ass. do Contrato	Nome do Contratado	Data de Vigência Inicial	Data de Vigência Final	Quantidade de Aditivos / Apostilamentos	Data de Rescisão	Valor Original	Valor Atualizado	
02 - CÂMARA MUNICIPAL DE TEÓFILO OTONI	2	6	09/02/2016	DILU SERVIÇOS PROFISSIONAIS LTDA ME	09/02/2016	28/02/2016	4 / 0	-	143.000,00	359.633,28	
	Objeto: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS, PARA SUPORTE DE ATIVIDADES AUXILIARES NA LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DO PRÉDIO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TEÓFILO OTONI-ENG. SEM COMO FORNECIMENTO DE MATERIAIS, PRODUTOS, EQUIPAMENTOS E UTENSÍLIOS.										
	3	2	11/04/2016	CONNECT COMERCIO DE MAQUINAS E SUPRIMENTOS LTDA-ME	11/04/2016	31/12/2016	5 / 0	-	210.750,00	210.750,00	
	Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE REPRODUÇÃO DE FOTOCOPIAS E IMPRESSOES COM TECNOLOGIA DIGITAL, PLASTIFICADOS, CERTIFICADOS ENCARGAÇÕES PARA MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DA CÂMARA.										
	3	4	11/04/2016	TIPO COPIAS LTDA-ME	11/04/2016	28/02/2016	5 / 0	-	235.800,00	235.800,00	
	Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE REPRODUÇÃO DE FOTOCOPIAS E IMPRESSOES COM TECNOLOGIA DIGITAL, PLASTIFICADOS, CERTIFICADOS ENCARGAÇÕES PARA MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DA CÂMARA.										
	11	6	04/07/2016	L & C ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA-EMP	04/07/2016	31/12/2016	5 / 0	-	64.200,00	75.369,84	
	Objeto: CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ASSESSORIA E CONSULTORIA TÉCNICA CONTÁBIL, COM FORNECIMENTO DE SOFTWARES VIA WEB, NAS ÁREAS DE ORÇAMENTO, TESOUREARIA, CONTABILIDADE, COM INTEGRAÇÃO DOS MÓDULOS DE ALMOXARIFADO										
	1	1	13/01/2017	SECCRI- SECRETARIA DE CASA CIVIL E DE RELACIOS	13/01/2017	28/02/2016	2 / 0	-	28.438,00	28.438,00	
Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA SERVIÇOS DE PUBLICIDADE, OBJETIVANDO TERCEIRIZAR AS NECESSIDADES ADMINISTRATIVAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE TEÓFILO OTONI-MG											
3	4	03/02/2017	CHRISTIAN SOARES CARVALHO	03/02/2017	28/02/2016	2 / 0	-	28.350,00	28.350,00		
Objeto: CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PRODUÇÃO E GRAVAÇÃO DE ÁUDIO E VÍDEO E DVD, COM A FINALIDADE DE REGISTRAR AS SESSÕES DO LEGISLATIVO.											
7	6	07/02/2017	JOÃO AUGUSTO OLIVEIRA FERNANDES	07/02/2017	28/02/2016	3 / 0	-	84.000,00	14.000,00		
Objeto: LOCAÇÃO DE IMÓVEL SITUADO NO MUNICÍPIO DE TEÓFILO OTONI/MG, PARA O FUNCIONAMENTO DE PARTE DA ESTRUTURA DAS DEPENDÊNCIAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE TEÓFILO OTONI/MG											
9	6	23/02/2017	VALDENIR RAMOS SIMIL	23/02/2017	28/02/2016	3 / 0	-	10.500,00	10.500,00		
Objeto: CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE, DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA, JUNTO AO SETOR DE LICITAÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL, AUXILIANDO NO CONTROLE DA FISCALIZAÇÃO, SEM COMO ACOMPANHAMENTO E VERIFICAÇÃO DOS PROCESSOS.											

Ora, constata-se que a Câmara Municipal, em execução de sua função atípica administrativa, fez o uso de ferramentas adequadas para a realização de contratações de alguns dos serviços de assessorias e consultorias técnicas-especializadas, mas, sem qualquer justificativa ou explicação, deixou de realizá-las para outras contratações.

Por sua vez, a Resolução n. 1.079/15, que permitiu fosse criada uma via extraordinária e irregular de contratação em que, ao invés de a Câmara se valer de instrumento público legítimo de licitação ou concurso, permitiu que os vereadores contratassem de forma direta e indiscriminada, o que é, por óbvio, irregular frente os princípios básicos de um Estado Democrático de Direito, considerando-se a prática efetiva e as consequências de determinado ato à luz de um modelo de conduta comum do homem médio.

Assim, é manifestamente falho o argumento de que a determinação dessas contratações, autorizadas pela Resolução n. 1.079/15, seria a forma que a Câmara encontrou para garantir maior autonomia e eficiência aos gabinetes parlamentares, assegurando a eles liberdade para efetuar tais despesas, em verdade, esse tipo de prática vai contra o interesse público, inflige o texto constitucional, afronta princípios da isonomia e da seleção mais vantajosa, tendo potencialidade de gerar dano ao erário.

Em análise especificada das despesas promovidas a título de contratação de serviço de assessoramento, observo que os edis se valeram da verba indenizatória para custear gastos rotineiros, tendo sido contratados mensalmente os prestadores de serviço, o que evidencia a descaracterização de qualquer elemento de eventualidade dessas despesas.

Estes são os valores quitados a este título:

VEREADORES	PERÍODO	PRESTADOR	2017	2018	TOTAL	ARQUIVO
Afonso Eustáquio Rodrigues Ferreira	exceto 09/17	Clarice Moreira Farias de Sá - Advogada	10700,00	1500,00	12200,00	1496188
		Thiago de Souza Bonfim - ME - Marketing				
Américo Vicente da Silva	integral	Cristiano Lima Sociedade de Advogados	19200,00	4800,00	24000,00	1496189
Carlos Felipe Barbosa	exceto 1,5 e 8/17	Marcelo Neto de Almeida - Advogado	7610,00	2840,00	10450,00	1496190
Eduardo Sulz	integral	Rodrigo Hirle da Silva - Advogado	16200,00	3500,00	19700,00	1496166
Fábio Lemes de Souza	fev/17	Gomes e Martins Comunicações Ltda. ME - Comunicação	2985,00	0,00	2985,00	1496207
	abr/17	Gomes e Martins Comunicações Ltda. ME - Comunicação				
	nov/17	Cristiano Lima de Freitas - Advogado				
Filipe Figueiredo Martins Costa	integral	Natália Figueiredo Dutra - Advogada	23000,00	6000,00	29000,00	1496208
		Pedro Henrique Dutra - Advogado				
		Gisele Cristina Lorentz Sena Carvalhal - Advogada				
		Valmir Ribeiro de Abreu - Advogado				
Francisco Assis Carvalho	integral	Maria de Fátima Silva Dantas Rainer - Advogada	21600,00	5400,00	27000,00	1496192
Gabriel Gusmão Dias Svizzerro	integral	Helen Alves Coelho - Advogada	18000,00	4500,00	22500,00	1496193
Gilson Ferreira Gonçalves	integral	Santhar Produções, Pesquisas e Cia Ed. LTDA-ME - Marketing	21800,00	5380,00	27180,00	1496210
João Paulo Ferreira do Nascimento	2 e 3/18	Luck Produções Ltda. - Comunicação	0,00	2519,00	2519,00	1496211
José Roberto Cajaiá de Oliveira	3,4,10,11,12/17	Joice Costa Sandes - Advogada	6650,00	5350,00	12000,00	1496212
	1, 2 e 3/18	Winston Franklin Silva Vande - Assessoria Administrativa				
Márcio Pereira da Silva	integral	Bruno de Souza Amaral - Advogado	17780,00	4440,00	22220,00	1496216
Maria Emilia da Silva	integral	Valmir Ribeiro de Abreu - Advogado	29500,00	7500,00	37000,00	1496217
Melquisedeque Gomes dos Santos	integral	Cristiano Lima Sociedade de Advogados	19200,00	4800,00	24000,00	1496219
Northon Neiva Diamantino	01,02,03/17	Igor Rodrigues Afonso - Advogado	14650,00	0,00	14650,00	1496220
	05,06,09 e 11/17	Cecilia Olga Gerdi Souto - Advogada				
		Carlos Alberto Liesner - Advogado				
		Igor Rodrigues Afonso - Advogado				
Paulo Cesar Costa Franco	integral	Claudio Amaral da Costa - Advogado	28000,00	6000,00	34000,00	1496222
		Saskia Moreira Liesner - Advogado				
Raulino Pinheiro da Silva			0,00	0,00	0,00	1496223
Vania Mirian Salutiano Resende	3, 4, 9, 10, 11/17	Dalila Alves Ribeiro - Advogada	5140,00	0,00	5140,00	1496229
		Rosane Lopes dos Santos - Advogada				
Vicentina Pereira Alves	3,4,6,8,11/17	Franca Gazzinelli Des. Humano e Treinamentos - Projetos Sociais	8500,00	1800,00	10300,00	1496225
	fev/18	Vicentina Pereira Alves - Projetos Sociais				
		Lindon Jonhoson Moraes - Advogado				
TOTAL			270515,00	66329,00	336844,00	

À exceção, observo que os Srs. Fábio Lemes de Souza, João Paulo Ferreira do Nascimento, Northon Neiva Diamantino, Vania Mirian Salutiano Resende, e Vicentina Pereira Alves, não fizeram dos gastos com serviços de assessoria parlamentar uma constante, conservando seu caráter excepcional, o que afasta ilegalidades. Acrescento, também, que o Sr. Raulino Pinheiro da Silva não efetuou nenhuma contratação, não havendo qualquer irregularidade.

Quanto aos demais vereadores, que mantiveram contratos de assessoria técnico-parlamentar por mais da metade do período auditado, não vislumbro regularidade dos atos, vez a ordenação dos dispêndios não se encaixar no caráter excepcional e isolado das despesas passíveis de ressarcimento por meio das verbas indenizatórias previstas na Resolução n. 1.079/15.

Acrescento que não foram demonstrados os serviços de assessoria que teriam sido prestados, tais quais, com relatórios, pareceres, balancetes ou análises contábeis, tampouco trabalho de marketing, comunicação ou ações sociais.

O que resulta da análise é o caráter irregular das contratações, uma vez que a função de assessoria e de consultoria aos parlamentares está compreendida na estrutura do órgão do Legislativo e está voltada para os seus membros, tendo sido apurado, como já informado, a existência de contratos de assessoria pela Câmara.

Portanto, julgo irregulares as despesas a este título, considerando, ainda, que a descentralização, por meio de inexigibilidades informais, ofenderam o dever legal de licitar, ou de contratação por meio de concurso público.

Por todo o exposto, julgo irregulares as despesas e, conseqüentemente, deverá haver o ressarcimento, nos valores a seguir discriminados:

VEREADORES	2017	2018	TOTAL
Afonso Eustáquio Rodrigues Ferreira	10700,00	1500,00	12200,00
Américo Vicente da Silva	19200,00	4800,00	24000,00
Carlos Felipe Barbosa	7610,00	2840,00	10450,00
Eduardo Sulz	16200,00	3500,00	19700,00
Filipe Figueiredo Martins Costa	23000,00	6000,00	29000,00
Francisco Assis Carvalho	21600,00	5400,00	27000,00
Gabriel Gusmão Dias Svizzerro	18000,00	4500,00	22500,00
Gilson Ferreira Gonçalves	21800,00	5380,00	27180,00
José Roberto Cajaíba de Oliveira	6650,00	5350,00	12000,00
Márcio Pereira da Silva	17780,00	4440,00	22220,00
Maria Emília da Silva	29500,00	7500,00	37000,00
Melquisedeque Gomes dos Santos	19200,00	4800,00	24000,00
Paulo Cesar Costa Franco	28000,00	6000,00	34000,00
TOTAL	239240,00	62010,00	301250,00

2.2.2. Divulgação de atividades parlamentares

Segundo a análise da Unidade Técnica, as despesas com divulgação de atividades parlamentares corresponderam à veiculação de matérias publicitárias, sendo que parte das notas fiscais não foi apresentada em conjunto com a cópia dos textos ou peças veiculadas, o que compromete o controle da finalidade pública (fls. 134v/136).

No que concerne à outra parte das despesas, foi promovida a juntada cópias do conteúdo publicado, porém não foi averiguado caráter informativo ou educacional em tais publicações. Foram veiculadas mensagens relativas a datas comemorativas, como dia dos pais, dia das mães, natal, e que em sua maioria fez-se referência ao nome do vereador que a encomendou, o que não guarda qualquer relação com a atividade parlamentar.

Também foram contratados serviços de fotografia, serviço de desenvolvimento de sites/redes sociais, entre outros, que não foram instruídos com a devida comprovação da vinculação de tais dispêndios com o interesse público, de caráter informativo ou educacional.

Apontou, também, que das “despesas com veiculação de matérias publicitárias, no total de R\$110.115,08 (cento e dez mil cento e quinze reais e oito centavos), apenas parte delas se fizeram acompanhar das cópias dos textos e peças veiculadas, no valor de R\$59.417,99 (cinquenta e nove mil quatrocentos e dezessete reais e noventa e nove centavos), sendo que para o restante, R\$50.697,09 (cinquenta mil seiscientos e noventa e sete reais e nove centavos), conforme Tabela 98, fls. 101 a 105 – Arquivo/SGAP n. 1496946, ficou caracterizada a inobservância ao estágio da liquidação da despesa pública, disposto no inciso III do § 2º do art. 63 da Lei Nacional n. 4.320/1964”.

Foram arroladas as seguintes despesas:

Referência	Despesas por exercício (R\$)		
	2017	2018 (até março)	Total
Matérias veiculadas	86.641,93	23.473,15	110.115,08
Serviços de fotografia	45.466,00	11.352,00	56.818,00
Outros materiais/serviços	85.350,13	25.610,90	110.961,03
Total	217.458,06	60.436,05	277.894,11

Apontou que nas matérias publicitárias veiculadas pelos edis há referências a atos administrativos, requerimentos, convites, comunicados e manifestações de felicitações dos edis, entre outros, sempre com a referência aos nomes deles (amostras de fl. 07, 22 e 89 do Arquivo/SGAP n. 1496190, em relação ao vereador Carlos Felipe Barbosa, fl. 64, 95 e 148 do Arquivo/SGAP n. 1496207, ao vereador Fábio Lemes de Souza, e fl. 81, 114 a 116 e 163 a 165 do Arquivo/SGAP n. 1496225 à vereadora Vicentina Pereira Alves).

No que se refere à ocorrência de promoção pessoal, considerou a equipe auditora “que, não obstante seja razoável que agentes políticos, investidos nas funções de vereadores, procedam à divulgação de suas atividades parlamentares, o custeio de despesas desta natureza não pode ser realizado com recursos públicos, haja vista que evidenciam, de forma clara, a promoção pessoal deles, com a obtenção de bônus de natureza político-pessoal, configurando uma posição de vantagem em relação aos demais, conforme entendimento exarado na Consulta n. 711.005.”

Concluiu, pois, pela irregularidade das despesas, nestes valores:

Vereador	Despesas por exercício (R\$)		
	2017	2018 (até março)	Total
Afonso Eustáquio Rodrigues Ferreira	6.339,80	1.700,00	8.039,80
Américo Vicente da Silva	4.500,32	1.467,16	5.967,48
Carlos Felipe Barbosa	32.004,55	6.026,00	38.030,55
Eduardo Sulz	10.900,00	3.400,00	14.300,00
Fábio Lemes de Souza	24.963,00	8.533,90	33.496,90
Filipe Figueiredo Martins Costa	11.168,30	2.556,50	13.724,80
Francisco Assis Carvalho	8.375,40	1.910,00	10.285,40
Gabriel Gusmão Dias Svizzero	11.953,36	3.703,30	15.656,66
Gilson Ferreira Gonçalves	11.410,75	4.715,00	16.125,75
João Paulo Ferreira do Nascimento	18.725,30	5.239,70	23.965,00
José Roberto Cajaíba de Oliveira	7.829,00	935,00	8.764,00
Márcio Pereira da Silva	16.081,00	2.490,00	18.571,00
Maria Emília Pinto Soares	6.325,10	1.757,00	8.082,10
Melquisedeque Gomes dos Santos	14.661,18	4.699,99	19.361,17
Northon Neiva Diamantino	5.400,00	4.500,00	9.900,00
Paulo César Costa Franco	1.250,00	250,00	1.500,00
Raulino Pinheiro da Silva	5.525,00	3.420,00	8.945,00
Vânia Mirian Salustiano Resende	6.640,00	2.000,00	8.640,00
Vicentina Pereira Alves	13.406,00	1.132,50	14.538,50
Total	217.458,06	60.436,05	277.894,11

Em reexame, a irregularidade foi mantida, conforme fs. 236/238.

O *Parquet*, fls. 258v/259, opinando pela irregularidade das despesas, indicou que tais gastos estão em desacordo com o art. 37, §1º da CF e contrariam o entendimento da Corte de Contas constante no art. 6º, inciso X da Instrução normativa nº 08/2003 TCEMG, que trata da obrigatoriedade de apresentação, não só das notas de empenho das despesas, como também de anexação “*de exemplar do jornal, panfleto ou qualquer outro veículo que demonstra o conteúdo da matéria publicada, devidamente identificada, ou de termo descritivo do que foi veiculado pelo rádio ou televisão, não podendo constar destes, nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.*”

Nesse sentido, manifestou-se pela determinação do ressarcimento aos cofres públicos, conforme parecer de fls. 253/260v.

Adicionalmente, em consulta ao SICOM, verifiquei que a Câmara firmou contratos administrativos com empresas de publicidade, durante o exercício de 2017 e 2018, para que fossem prestados de serviços técnicos de publicidade e divulgação de programas e campanhas do Poder Legislativo municipal:

Órgão	Nº Processo Licitatório	Nº do Contrato	Data Ass. do Contrato	Nome do Contratado	Data de Vigência Inicial	Data de Vigência Final	Quantidade de Aditivos / Apostilamentos	Data de Rescisão	Valor Original	Valor Atualizado
02 - CÂMARA MUNICIPAL DE TEÓFILO OTONI	1	1	13/01/2017	SECON - SECRETARIA DE CASA CIVIL E DE RELAÇÕES	13/01/2017	28/02/2019	2 / 0	-	35.438,00	35.438,00
Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA SERVIÇOS DE PUBLICIDADE, OBJETIVANDO TENDER AS NECESSIDADES ADMINISTRATIVAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE TEÓFILO OTONI-MG										
	3	4	03/02/2017	CHRISTIAN SOARES CARVALHO	03/02/2017	28/02/2019	2 / 0	-	23.100,00	28.380,00
Objeto: CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PRODUÇÃO E GRAVAÇÃO DE ÁUDIO E VÍDEO E DVD, COM A FINALIDADE DE REGISTRAR AS SESSÕES DO LEGISLATIVO										
	7	8	07/02/2017	JOÃO AUGUSTO OLIVEIRA FERNANDES	07/02/2017	28/02/2019	2 / 0	-	84.000,00	14.000,00
Objeto: LOCAÇÃO DE IMÓVEL SITUADO NO MUNICÍPIO DE TEÓFILO OTONI/MG, PARA O FUNCIONAMENTO DE PARTE DA ESTRUTURA DAS DEPENDÊNCIAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE TEÓFILO OTONI/MG										
	9	8	23/02/2017	VALDENIR RAMOS SIMIL	23/02/2017	28/02/2019	3 / 0	-	10.500,00	10.500,00
Objeto: CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA JUNTO AO SETOR DE LICITAÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL, AUXILIANDO NO CONTROLE DA FISCALIZAÇÃO, BEM COMO ACOMPANHAMENTO E VERIFICAÇÃO DOS PROCESSOS										
	8	9	14/03/2017	VERA LUCIA PEREIRA PALMELAWE	14/03/2017	28/02/2019	2 / 0	-	13.370,00	13.370,00
Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA HIGIENIZAÇÃO DE CONDICIONADORES DE AR PERTENCENTES A CÂMARA MUNICIPAL DE TEÓFILO OTONI/MG										
	14	10	28/04/2017	W & M PUBLICACOES LTDA	28/04/2017	28/02/2019	3 / 0	-	17.040,00	21.302,50
Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICAÇÕES EM JORNAL DE GRANDES CIRCULAÇÃO, BEM COMO ATO OFICIAIS DA CÂMARA MUNICIPAL DE TEÓFILO OTONI/MG										
	18	18	03/07/2017	DOUGLAS ALVES CARDOSO	03/07/2017	28/02/2019	2 / 0	-	8.600,00	8.600,00
Objeto: CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA PARA CONCESSÃO DE DIREITO DE USO DE LOCAÇÃO DE UM SOFTWARE, PARA GRAVAÇÃO DAS REUNIÕES EM MODO DIGITAL										
	19	19	28/08/2017	POP COMUNICACAO INTELIGENTE LTDA	28/08/2017	28/02/2019	2 / 0	-	350.000,00	350.000,00
Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos de projetos de divulgação de ações, programas, serviços e campanhas do Poder Legislativo Municipal, nos termos do artigo 37º, parágrafo 1º da Constituição da República Federativa										

Ora, a existência de contratos administrativos que tem como objeto exatamente a prestação de serviço de divulgação de atividades parlamentares, reforça como é incabível e ilógica a efetivação de despesas para tal atividade de forma individualizada pelos vereadores de Teófilo Otoni, como autoriza a Resolução n. 1.079/15, o que impõe o reconhecimento da irregularidade de tais dispêndios e exige o ressarcimento desses pelos *edis* ao erário municipal.

No que se refere à publicidade sem a apresentação de matéria, esta Corte, em Uniformização de Jurisprudência, n. 1.012.204, em 10/07/2019, assim decidiu:

INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. ÔNUS DA PROVA. COMPROVAÇÃO DE DESPESAS REALIZADAS COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE DO GESTOR. A FALTA DE ANEXAÇÃO DAS MATÉRIAS NÃO CONFIGURA, POR SI SÓ, DANO AO ERÁRIO. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL. ENTENDIMENTO NÃO SUMULADO. AUSÊNCIA DE QUORUM QUALIFICADO.

1. A falta de anexação, nas notas de empenho referentes às despesas com publicidade e divulgação, de exemplar do jornal, panfleto ou qualquer outro veículo que demonstre o conteúdo da matéria publicada, devidamente identificada, ou de termo descritivo do que foi veiculado pelo rádio ou televisão, não configura, por si só, violação à norma do § 1º do art. 37 da Constituição da República e, por conseguinte, dano ao erário, caso as etapas de realização da despesa tenham sido observadas e os demais documentos previstos pela legislação formal e material tenham sido apresentados pelo ordenador de despesas, podendo tal omissão, porém, ensejar imposição de multa ao responsável, nos termos da legislação de regência.
2. O elemento caracterizador do dano seria eventual promoção pessoal de agentes públicos consubstanciada na publicidade institucional custeada com recursos públicos.
3. Havendo fundado receio de que o responsável pelo ordenamento de despesa com publicidade descumpriu a norma constitucional que veda a realização de promoção pessoal de agente público, pode o relator, no caso concreto, de forma motivada, impor-lhe o ônus da prova acerca do conteúdo da publicidade que contratou.
4. A ausência do quorum regimental qualificado, exigido pelo art. 225 do Regimento Interno desta Corte, impede a fixação do entendimento supra em súmula deste Tribunal.

Essas são as despesas com publicidade sem a apresentação da matéria correspondente:

VEREADORES	2017	2018	TOTAL	FLS
Afonso Eustáquio Rodrigues Ferreira	2230,00	850,00	3080,00	101 -104
Américo Vicente da Silva	3698,00	1467,16	5165,16	101 -104
Carlos Felipe Barbosa	2036,00	0,00	2036,00	101v
Eduardo Sulz	500,00	0,00	500,00	101v
Fábio Lemes de Souza	3120,00	2780,00	5900,00	101v - 104
Filipe Figueiredo Martins Costa	1650,00	0,00	1650,00	102
Francisco Assis Carvalho	2230,00	300,00	2530,00	102 - 104 v
Gabriel Gusmão Dias Svizero	9000,00	800,00	9800,00	102v e 104 v
Gilson Ferreira Gonçalves	1410,00	0,00	1410,00	102v
João Paulo Ferreira do Nascimento	0,00	0,00	0,00	
José Roberto Cajaíba de Oliveira	1000,00	0,00	1000,00	102v
Márcio Pereira da Silva	0,00	0,00	0,00	
Maria Emília da Silva	1850,00	1000,00	2850,00	103 - 104v
Melquisedeque Gomes dos Santos	9377,94	1712,99	11090,93	103 -105
orthon Neiva Diamantino	0,00	0,00	0,00	
Paulo Cesar Costa Franco	0,00	0,00	0,00	
Raulino Pinheiro da Silva	0,00	0,00	0,00	
Vania Mirian Salutiano Resende	640,00	0,00	640,00	103v
Vicentina Pereira Alves	3045,00	0,00	3045,00	103v
TOTAL	41786,94	8910,15	50697,09	

Diante da referida decisão, entendo cabível a aplicação de multa por falta de apresentação da matéria, pelo ordenador da despesa, e ressarcimento nas hipóteses em que foi configurada a promoção pessoal, da seguinte forma, bem como as demais despesas relativas à divulgação, retirando os valores relativos à publicidade sem matéria correspondente:

VEREADORES	ARQUIVO	2017	2018	SUBTOTAL	SEM MATÉRIA	TOTAL A RETITUIR
Afonso Eustáquio Rodrigues Ferreira	1496188	4500,32	1700,00	6200,32	3080,00	3120,32
Américo Vicente da Silva	1496189	6339,80	1467,16	7806,96	5165,16	2641,80
Carlos Felipe Barbosa	1496190	32004,55	6026,00	38030,55	2036,00	35994,55
Eduardo Sulz	1496166	10900,00	3400,00	14300,00	500,00	13800,00
Fábio Lemes de Souza	1496207	24963,00	8533,90	33496,90	5900,00	27596,90
Filipe Figueiredo Martins Costa	1496208	11168,30	2556,50	13724,80	1650,00	12074,80
Francisco Assis Carvalho	1496192	8375,40	1910,00	10285,40	2530,00	7755,40
Gabriel Gusmão Dias Svizero	1496193	11953,36	3703,30	15656,66	9800,00	5856,66
Gilson Ferreira Gonçalves	1496210	11410,75	4715,00	16125,75	1410,00	14715,75
João Paulo Ferreira do Nascimento	1496211	18725,30	5239,70	23965,00	0,00	23965,00
José Roberto Cajaíba de Oliveira	1496212	7829,00	935,00	8764,00	1000,00	7764,00
Márcio Pereira da Silva	1496216	16081,00	2490,00	18571,00	0,00	18571,00
Maria Emília da Silva	1496217	6325,10	1757,00	8082,10	2850,00	5232,10
Melquisedeque Gomes dos Santos	1496219	14661,18	4699,99	19361,17	11090,94	8270,23
Northon Neiva Diamantino	1496220	5400,00	4500,00	9900,00	0,00	9900,00
Paulo Cesar Costa Franco	1496222	1250,00	250,00	1500,00	0,00	1500,00
Raulino Pinheiro da Silva	1496223	5525,00	3420,00	8945,00	0,00	8945,00
Vania Mirian Salutiano Resende	1496229	6640,00	2000,00	8640,00	640,00	8000,00
Vicentina Pereira Alves	1496225	13406,00	1132,50	14538,50	3045,00	11493,50
TOTAL		217458,06	60436,05	277894,11	50697,09	227197,02

2.2.3. Combustível, estacionamento, locação, manutenção de veículo, serviço de taxi e moto-taxi

A equipe auditora apontou, em relatório às fls. 132/134, a tese exarada na Consulta n. 839.034, no sentido de que *é possível o ressarcimento de despesas realizadas no exercício da função pública, com recursos provenientes da verba de gabinete [...], excluindo-se desta possibilidade o custeio de despesas com combustíveis para veículos particulares, por configurar dispêndio estranho ao orçamento e subsídio indireto ao agente político sem amparo legal, devido à impossibilidade de se mensurar o 'quantum' de combustível realmente utilizado no estrito exercício das funções legislativas*". (grifou-se)

Acrescentou que da mesma forma, não era possível ressarcir despesas com manutenção, locação e estacionamento de veículos, uma vez que não há como identificar quando os veículos estariam sendo utilizados com fins de atividade pública ou não.

Ressaltou que as despesas com combustível foram efetuadas rotineiramente, em valores expressivos, sem a apresentação de controles de finalidade específica dos veículos utilizados, sem indicação de trajeto ou serviço demandado. Foram apontadas os seguintes valores, fl. 136v:

Vereador	Despesas por exercício (R\$)		
	2017	2018 (até março)	Total
Afonso Eustáquio Rodrigues Ferreira	9.033,06	1.838,76	10.871,82
Américo Vicente da Silva	10.196,06	1.277,40	11.473,46
Carlos Felipe Barbosa	12.696,09	2.274,27	14.970,36
Eduardo Sulz	14.663,09	3.200,14	17.863,23
Fábio Lemes de Souza	16.676,69	4.404,46	21.081,15
Filipe Figueiredo Martins Costa	14.680,91	3.100,61	17.781,52
Francisco Assis Carvalho	9.029,80	2.227,81	11.257,61
Gabriel Gusmão Dias Svizzero	8.643,13	2.449,65	11.092,78
Gilson Ferreira Gonçalves	16.731,09	3.177,46	19.908,55
João Paulo Ferreira do Nascimento	15.759,03	2.956,48	18.715,51
José Roberto Cajaíba de Oliveira	5.168,23	1.871,03	7.039,26
Márcio Pereira da Silva	14.735,93	3.478,30	18.214,23
Maria Emília Pinto Soares	15.138,92	3.668,66	18.807,58
Melquisedeque Gomes dos Santos	13.682,83	2.841,45	16.524,28
Northon Neiva Diamantino	8.754,02	2.570,45	11.324,47
Paulo César Costa Franco	11.034,85	3.346,63	14.381,48
Raulino Pinheiro da Silva	15.304,19	4.564,09	19.868,28
Vânia Mirian Salustiano Resende	11.839,99	4.048,16	15.888,15
Vicentina Pereira Alves	13.481,38	2.950,06	16.431,44
Total	237.249,29	56.245,87	293.495,16

Acrescentou a análise técnica que, considerando o percurso do Município a Belo Horizonte, e a média de 8 km por litro, cada vereador poderia fazer os trajetos a seguir relacionados, o que demonstra o excesso do consumo, fl. 137:

Vereador	Percurso estimado de ida e volta - Teófilo Otoni/BH – 900km	
	2017	2018 (até março)
Afonso Eustáquio Rodrigues Ferreira	23,14	2,44
Américo Vicente da Silva	20,43	3,75
Carlos Felipe Barbosa	37,64	5,98
Eduardo Sulz	33,86	6,16
Fábio Lemes de Souza	48,63	10,49
Filipe Figueiredo Martins Costa	33,99	6,28
Francisco Assis Carvalho	19,49	4,28
Gabriel Gusmão Dias Svizzero	19,35	4,60
Gilson Ferreira Gonçalves	39,53	6,32
João Paulo Ferreira do Nascimento	40,48	7,20
José Roberto Cajaíba de Oliveira	11,26	3,74
Márcio Pereira da Silva	33,40	6,81
Maria Emília Pinto Soares	37,54	8,43

Melquisedeque Gomes dos Santos	31,04	6,07
Northon Neiva Diamantino	19,82	5,47
Paulo César Costa Franco	24,17	6,53
Raulino Pinheiro da Silva	44,16	10,74
Vânia Mirian Salustiano Resende	25,57	7,82
Vicentina Pereira Alves	29,75	5,36

No que se refere às despesas com manutenção e estacionamento, por se destinarem a fins particulares, mesmo que permitidos pela Resolução, seriam irregulares por ofender aos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade, conforme *caput* do art. 37 da CR, se constituindo em subsídio indireto, nos seguintes valores, fl. 133v:

Vereador	Despesas por exercício (R\$)				Totais
	2017		2018 (até março)		
	Manutenção	Estacionamento	Manutenção	Estac	
Afonso Eustáquio Rodrigues Ferreira	-	900,00	-	80,00	980,00
Américo Vicente da Silva	-	3.680,00	-	1.080,00	4.760,00
Eduardo Sulz	-	4.800,00	-	1.000,00	5.800,00
Fábio Lemes de Souza	-	1.000,00	-	400,00	1.400,00
Filipe Figueiredo Martins Costa	-	600,00	-	-	600,00
Gabriel Gusmão Dias Svizzero	-	2.250,00	-	600,00	2.850,00
Márcio Pereira da Silva	-	38,50	-	-	38,50
Northon Neiva Diamantino	-	3.600,00	-	900,00	4.500,00
Paulo César Costa Franco	-	-	-	750,00	750,00
Raulino Pinheiro da Silva	-	2.440,00	198,00	600,00	3.238,00
Vânia Mirian Salustiano Resende	-	1.600,00	-	800,00	2.400,00
Vicentina Pereira Alves	150,00	2.550,00	-	600,00	3.300,00
Totais	150,00	23.458,50	198,00	6.810,00	30.616,50

Por fim, no que se refere à locação de veículo, com fulcro na consulta n. 773.104, apontou a irregularidade da despesa no valor total de R\$ 12.100,00 (doze mil e cem reais) ao edil Afonso Eustáquio Rodrigues Ferreira, por todo o período auditado e no valor de R\$ 1.950,00 (um mil novecentos e cinquenta reais), ao Sr. Gilson Ferreira Gonçalves, relativo ao período de 2017.

Como visto, os defendentes não se manifestaram especificamente quanto às despesas impugnadas, razão pela qual a Unidade Técnica ratificou as irregularidades, fls. 230v.

O Ministério Público de Contas, em parecer conclusivo às fls. 256/258, afirmou que *“foram indenizados gastos com combustível sem controle algum, nem ao menos com a indicação do trajeto, da atividade desempenhada ou identificação do veículo. Ou seja, o gasto público foi realizado sem a devida prestação de contas e transparência necessária”*, e concluiu pela determinação do ressarcimento do erário municipal.

Acrescentou que a partir da Consulta n. 862.825, este Tribunal passou a reconhecer a regularidade das despesas com combustível nas hipóteses em que o ressarcimento esteja previsto em lei, que haja comprovação de que as despesas foram realizadas com o exclusivo atendimento dos serviços vinculados ao exercício da função, adotados os mecanismos de controle.

Ressaltou, que nos termos da análise técnica, as despesas com combustível possibilitariam aos vereadores Fábio Lemes de Souza e Raulino Pinheiro da Silva, completar o percurso equivalente a volta ao planeta Terra, correspondente a 40.075 km, fl. 133v.

Opinou que, sobre as despesas com táxi e mototáxi, deverá haver o ressarcimento, visto que *“os comprovantes de despesas não demonstram com exatidão o interesse público e o vínculo com o exercício do múnus público”*.

De tal maneira, os dispêndios com indenização pelo combustível adquirido pelos Vereadores, sob a alegação de facilitar o exercício da função pública, é evitado ilegalidade, subvertendo a lógica da remuneração por subsídios, estipulada na Constituição Federal.

Compulsando os autos, especificamente quanto à aquisição de combustível, em que pese a ausência de indicação do veículo abastecido e/ou das atividades desenvolvidas, apesar de haver identificação dos vereadores no cupom fiscal, não se observa qualquer comprovação efetiva da finalidade do dispêndio.

A confusão entre a utilização do veículo para atender interesses particulares dos agentes políticos e sua utilização para exercer, supostamente, atividades diretamente relacionadas com o cargo resta evidenciada, pelo excessivo consumo, já demonstrado. Ora, considerando a distância entre o Município e esta Capital, o consumo de combustível permitiria até 49 viagens mensais, o que foge ao razoável.

Como visto, os auditores observaram dispêndios exorbitantes com combustíveis e que, a meu ver, não condizem com regular utilização dos veículos para funções verdadeiramente ligadas à atividade legislativa. A título de exemplificação desse abuso dos recursos públicos, a equipe técnica chegou a fazer a seguinte comparação: a gasolina adquirida por um dos vereadores (Fábio Lemes de Souza), sozinho, seria suficiente para percorrer 43.106,18 km, o que corresponde à distância superior a uma volta completa ao planeta Terra.

No que se refere à Consulta n. 862.825, mencionada no parecer do Ministério Público de Contas, esta foi a decisão, proferida em sessão plenária de 12/09/2012:

CONSULTA - MUNICÍPIO - AGENTE PÚBLICO MUNICIPAL - USO DE VEÍCULO PARTICULAR PARA ATENDIMENTO DE SERVIÇO VINCULADO AO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO - EXCEPCIONALIDADE - DESLOCAMENTO NA CIRCUNSCRIÇÃO MUNICIPAL - CUSTEIO OU INDENIZAÇÃO DO GASTO COM COMBUSTÍVEL COM RECURSO PÚBLICO - POSSIBILIDADE - NECESSIDADE DE PREVISÃO LEGAL, DO CONTROLE DA ATIVIDADE DESEMPENHADA E DO RECURSO DESPENDIDO - REFORMA DAS TESES CONTRÁRIAS.

Os secretários e servidores municipais que necessitarem de utilização dos seus veículos próprios na realização das atividades inerentes aos cargos e funções podem ter os gastos com combustíveis custeados ou indenizados com recursos públicos, contanto que tal medida se dê em caráter excepcional, nos termos da fundamentação, e sejam assegurados mecanismos de controle da atividade desempenhada e do recurso despendido.

Diante do exposto, entendo que, na hipótese de deslocamento dos agentes públicos além da circunscrição municipal, em razão do serviço, a Administração poderá dispor do pagamento, previsto em lei, de diárias de viagem a serem utilizadas para fazer face às despesas com hospedagem, alimentação e locomoção.

Já nas ocasiões em que houver necessidade de deslocamento dos agentes públicos no próprio Município, é possível que a Administração admita, excepcionalmente, a utilização de veículos próprios dos servidores, mediante a concessão de verba indenizatória a título de ressarcimento pelas despesas decorrentes de gastos com combustível. **Nessa hipótese, o ressarcimento deve vir previsto em lei, condicionado à devida comprovação das despesas realizadas para o exclusivo atendimento dos serviços vinculados ao exercício da função.**

Em todo caso, como se vê, é primordial que sejam adotados mecanismos de controle da atividade desempenhada e do recurso despendido. (Grifamos).

Contudo, conforme a análise dos documentos inseridos no SGAP, verifica-se que, no caso em concreto, a grande maioria dos gastos indenizados abrangeu despesas com combustível e manutenção de veículos, tendo alcançado valores exorbitantes. Ademais, não foi evidenciada sua vinculação com o exercício da atividade parlamentar.

Nesse contexto, fica evidente a ausência de controle quanto à utilização dos veículos ou mesmo quanto ao abastecimento de cada um deles, razão pela qual, não se aplica o entendimento

firmado na Consulta n. 862.825 acima transcrito, que destacou a necessária demonstração de compatibilidade do gasto com o interesse público na atividade legislativa excepcional.

Por oportuno, ressalto o entendimento do Tribunal de Contas da União– TCU, exarado nos Acórdãos n. 225/2000 e 1895/2014- 2ª Câmara, quanto ao ônus da prova, que transcrevo:

Acórdão n. 225/2000 –

“A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recaísobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão 176, verbis: “Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova”. Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexa entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.”

Verifico, também, que os gastos relativos a serviços de táxi, mototáxi e similares no período auditado, os arquivos constantes do SGAP demonstram insuficiente prestação de contas, pois os recibos anexados contêm dados genéricos que não permitem atestar a execução dos serviços. O mesmo ocorreu em relação as despesas com manutenção, locação de veículos e estacionamento no período inspecionado.

Portanto, julgo irregulares as despesas a este título, que deverão ser ressarcidas, integralmente.

2.2.4. Manutenção dos gabinetes: Serviços postais, periódicos, materiais e serviços de escritório, serviço de informática, telecomunicação e gráficos

A equipe de auditoria apontou, fls. 13/132, que os gastos elencados na categoria de serviços e matérias de escritório e informática poderiam ser fornecidos aos parlamentares, de forma planejada e por meio de processo regular de licitação, e não simplesmente classificados como abrangidos por verba indenizatória e reembolsados como tal, uma vez que não se tratavam de despesas extraordinárias e, sim, rotineiras.

Foram apurados os seguintes valores, relativos às despesas a seguir discriminadas:

Referência	Despesas por exercício (R\$)		
	2017	2018 (até março)	Total
Serviço ou produto postal	434,95	356,80	791,75
Periódico	100,00	-	100,00
Material de escritório	74.392,92	7.905,28	82.298,20
Material de informática	13.748,35	3.047,95	16.796,30
Telecomunicação	191,92	408,25	600,17
Serviço de escritório	3.592,34	1.076,80	4.669,14
Serviço de informática	50.604,60	20.290,00	70.894,60
Serviço gráfico	19.030,31	8.652,86	27.683,17
Serviços de táxi, moto-táxi e similares	46.375,00	13.060,00	59.435,00
Total	208.470,39	54.441,14	263.268,33

Repito que os defendentes não apresentaram razões específicas quanto às irregularidades apontadas.

Em análise à defesa, o reexame da Unidade Técnica apontou, fls. 233/234, que para as despesas com “serviços de informática”, entre os 19 (dezenove) vereadores, 13 (treze) deles efetuaram

despesas mensais com a locação de impressoras junto à mesma empresa, “Conect Comércio de Máquinas Copiadoras e Suprimentos Ltda.-ME”, as quais somaram, conforme discriminado nas Tabelas 42 a 54, fl. 41 a 53, o total de R\$ 31.380,15 (trinta e um mil, trezentos e oitenta reais e quinze centavos).

Ressaltou, também, que em relação às despesas com as locações foram comprovados os valores mensais de R\$150,00 (cento e cinquenta reais), em sua maioria, de forma injustificada, alguns dos edis foram ressarcidos pelas mesmas locações em valores diferentes, quais sejam: Eduardo Sulz, R\$450,00 (quatrocentos cinquenta reais), de janeiro de 2017 a março de 2018; Fábio Lemes de Souza, R\$181,85 (cento e oitenta e um reais e oitenta e cinco centavos), em maio de 2017; Gabriel Gusmão Dias Svizzerro, R\$450,00 (quatrocentos e cinquenta reais), em fevereiro de 2018; e João Paulo Ferreira do Nascimento, R\$450,00 (quatrocentos e cinquenta reais), de janeiro a março de 2018.

Apontou, também, as despesas classificadas como “telecomunicação”, no total de R\$600,17 (seiscentos reais e dezessete centavos), realizadas pelo vereador, José Roberto Cajaíba de Oliveira, relativas a serviços de telefonia fixa de linhas indicadas como que instaladas no próprio endereço da Câmara (linhas 33-3536-1378 e 33-3536-3558 - Praça Tiradentes n. 170), conforme comprovantes de fl. 75, 94, 129, 174, 190 e 204 do Arquivo/SGAP n. 1496212.

Concluiu o reexame que os edis não comprovaram que as despesas se destinavam às atividades parlamentares, segundo ônus que lhes cabiam.

O Ministério Público de Contas, fls. 254v/256, apontou que tais despesas deveriam ter sido *“processadas e movimentadas diretamente pela respectiva Unidade Orçamentária”*, existia *“autorização constante da Resolução n. 1.079/2015 5, cujo art. 3º permite até mesmo a indenização de materiais e serviços disponibilizados em quantidade insuficientes pela Câmara, bem como a existência de dotação orçamentária própria e o regular empenho da despesa”*. Opina, assim, que *“tais verbas não devem ser ressarcidas pelos Vereadores em virtude da expectativa legítima quanto à legalidade da despesa”*.

Ressalto que, mais uma vez em consulta ao SICOM, verifiquei que a Câmara Municipal firmou contratos administrativos com empresas gráficas para a “prestação de serviços de reprodução de fotocópias e impressões com tecnologia digital, plastificados, certificados e encadernações para manutenção das atividades da Câmara”, bem como “prestação de serviços gráficos em geral, para a manutenção das atividades da Câmara”. Com valores diversos, esses contratos apresentavam prazos de vigência variados, sendo que a maior parte apresentava validade até 31/12/2018. Segue imagem retirada do SICOM:

Órgão	Nº Processo Licitatório	Nº do Contrato	Data Ass. do Contrato	Nome do Contratado	Data de Vigência Inicial	Data de Vigência Final	Quantidade de Aditivos / Aposentamentos	Data de Rescisão	Valor Original	Valor Atualizado
02 - CÂMARA MUNICIPAL DE TEÓFILO OTONI	8	4	11/04/2018	TIPO COPIAS LTDA ME	11/04/2018	28/02/2019	5 / 0	-	235.800,00	235.800,00
Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE REPRODUÇÃO DE FOTOCOPIAS E IMPRESSORES COM TECNOLOGIA DIGITAL, PLASTIFICADOS, CERTIFICADOS ENCARDESAÇÕES PARA MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DA CÂMARA.										
	-	8	02/06/2018	ARNALDO DAVID GOECKING LOESCH	02/06/2018	31/12/2018	0 / 0	-	2.800,00	2.800,00
Objeto: CONTRATAÇÃO DE UM PROFISSIONAL DE INFORMÁTICA, PARA MANUTENÇÃO DO SITE										
	14	10	26/04/2017	W & M PUBLICAÇÕES LTDA	26/04/2017	31/12/2018	1 / 0	-	17.040,00	17.040,00
Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICAÇÕES EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO, SEM COMODOS OFICIAIS DA CÂMARA MUNICIPAL DE TEÓFILO OTONI-MG.										
	17	11	31/05/2017	GRAFICA YBUACU LTDA ME	31/05/2017	31/12/2018	1 / 0	-	21.000,00	21.000,00
Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GRÁFICOS EM GERAL, PARA MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE TEÓFILO OTONI-MG.										
	17	12	31/05/2017	GRAFICA CARVALHO FERRAZ JARDIM LTDA ME	31/05/2017	31/12/2017	1 / 0	-	33.680,00	33.680,00
Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GRÁFICOS EM GERAL, PARA MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE TEÓFILO OTONI-MG.										
	17	13	31/05/2017	GRAFICA PROTATI LTDA	31/05/2017	31/12/2018	1 / 0	-	78.140,00	78.140,00
Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GRÁFICOS EM GERAL, PARA MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE TEÓFILO OTONI-MG.										
	17	14	31/05/2017	GRAFICA TRES VALES LTDA - EPP	31/05/2017	31/12/2017	1 / 0	-	34.870,00	34.870,00
Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GRÁFICOS EM GERAL, PARA MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE TEÓFILO OTONI-MG.										
	17	15	31/05/2017	VALDINHOR ANGELO MINE BLANK ME	31/05/2017	31/12/2018	1 / 0	-	18.700,00	18.700,00
Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GRÁFICOS EM GERAL, PARA MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE TEÓFILO OTONI-MG.										
	17	18	31/05/2017	GRAFICA EXPRESSO LTDA ME	31/05/2017	31/12/2018	1 / 0	-	25.000,00	25.000,00
Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GRÁFICOS EM GERAL, PARA MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE TEÓFILO OTONI-MG.										
	18	17	09/05/2017	EDUARDO HOLLERSBACH	09/05/2017	31/12/2018	1 / 0	-	25.000,00	25.000,00
Objeto: CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FOTOGRAFIAS, PRODUÇÃO E GRAVAÇÃO DE IMAGEM EM CD, DVD, COM FINALIDADE DE REGISTRAR AS SESSÕES LEGISLATIVAS PREVISTAS NO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL.										

Ora, com base nos fatos elencados, resta claro que a Câmara Municipal, por meio de procedimento licitatório, contratou prestadores de serviços de escritório, de telecomunicação e de informática durante os exercícios de 2017 e 2018. Porém, concomitantemente a tais exercícios, também se constatou que os vereadores promoveram gastos dessa mesma natureza de forma individualizada, o que se revela não razoável, configurando como uma prática antieconômica e violadora de princípios constitucionais.

Nesse sentido, destaco trecho da decisão proferida em Processo Administrativo n. 741.339, de minha relatoria, que evidencia a questão relativa à descentralização dos gastos habituais das repartições públicas:

“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 fracionamento 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.”

Ainda verifica-se que não foi apresentada pelos defendentes qualquer justificativa pertinente que pudesse explicitar tal conduta. Assim, o que se vislumbra é a realização das despesas de forma duplicada e desamparada de legalidade ou coerência.

A realização de despesas excepcionais e esporádicas pelos vereadores, como já explicitado, poderia ser considerada legal, entretanto, essa não é a realidade dos autos. Os dispêndios foram ordenados de forma constante e mensal, o que afasta qualquer pretensão de reconhecimento de excepcionalidade.

Neste sentido, transcrevo a resposta à Consulta nº 612.637, respondida na sessão plenária do dia 25/8/1999. Destaca-se:

Na presente consulta, a Câmara pretende estender para o domínio do Gabinete de Vereador a gestão dos recursos necessários à sua manutenção, ou seja, quer conferir a esse gabinete a natureza de repartição administrativa com autonomia financeira para a execução de determinadas despesas que são as seguintes: aquisição de impressos e de material de expediente; compra de passagens; concessão de diárias a servidor; e até o pagamento de pessoal.

Ora, sendo a Câmara uma unidade gestora de recursos orçamentários, as cotas da receita municipal por ela recebidas constituirão a sua “arrecadação”, receita essa que será, necessariamente, mantida centralizada escrituralmente numa única tesouraria, em respeito ao princípio da unidade de caixa, centralizando-se também, na tesouraria ou pagadoria, o regime ou a forma de aplicação desses recursos.

[...]

Isto posto, respondendo ao consulente, afirmo que apenas aquelas despesas que, por sua natureza ou urgência, não possam aguardar o processamento normal, poderão ser realizadas em forma de adiantamento, ou seja, pela colocação de numerário à disposição de uma repartição, no caso, o Gabinete do Vereador (onde haverá a designação de um servidor responsável pela movimentação e prestação de contas do adiantamento), regime esse necessariamente instituído e disciplinado por lei. Acrescento que, de modo geral, o regime de adiantamento, na esfera do Legislativo, é aplicável somente para despesas com “eventuais de Gabinete”, despesas “miúdas de pronto pagamento” e despesas “extraordinárias e urgentes”, condições essas que poderiam eventualmente ocorrer na utilização das dotações destinadas às “despesas de custeio”, dentre essas as despesas realizadas para a aquisição de “material de consumo” (onde se situam os impressos e os artigos de expedientes); ou para o pagamento de “Outros Serviços e Encargos” (onde se situam as passagens) e até mesmo para o pagamento de diárias, mas que não poderão ocorrer jamais nas hipóteses de pagamento da folha de serviços ao pessoal dos gabinetes, por subordinarem-se ao processo normal de aplicação.

Portanto, é imperativo concluir que, exceto em casos extraordinários, materiais de escritório, por seu caráter de despesa rotineira e atinente à atividade diária do edil, não se amoldam ao tipo de despesa que, eventualmente, precisa ser remunerada por verba indenizatória.

Ressalta-se que ao considerar as despesas ressarcidas aos vereadores, as quais demonstraram a manutenção das atividades administrativas e parlamentares daqueles agentes públicos, que deveriam ter sido efetuadas sob a unidade orçamentária e o caixa único da Câmara, restou evidenciado o fracionamento de tais gastos e a inobservância da devida licitação, exigida pelo inciso XXI do art. 37 da CR/1988 e pelo *caput* do art. 2º da Lei Federal n.º 8.666/1993, uma vez que os montantes por natureza dos gastos ultrapassaram o limite de dispensa de licitação (R\$8.000,00).

Salienta-se como efeito real o desvirtuamento da execução orçamentária da Câmara e como efeito potencial a possível aquisição de materiais e contratação de serviços em preços acima dos praticados no mercado.

Ademais, como já ressaltado, as despesas são rotineiras e se referem ao custeio da Câmara.

Irregular, portanto, as despesas efetuadas a este título.

2.2.5. Despesas com apoio a eventos oficiais

De acordo com a Equipe de Auditoria, fls.136 e 136-v, foram efetuadas as seguintes despesas relativas a eventos oficiais:

Vereador	Despesas por exercício (R\$)		
	2017	2018 (até março)	Total
Fábio Lemes de Souza	930,00	-	930,00
Francisco Assis Carvalho	3.520,00	1.000,00	4.520,00
João Paulo Ferreira do Nascimento	650,00	-	650,00
José Roberto Cajaíba de Oliveira	550,00	-	550,00
Vicentina Pereira Alves	650,00	-	650,00
Total	6.300,00	1.000,00	7.300,00

Foi observado, contudo, que do montante discriminado acima, que se destinavam a shows, festas, corridas, campeonatos de futebol, cavalgadas, seminários, festas de final de anos, etc, as seguintes não foram especificadas:

Vereador	Exercício – 2017 (R\$)	Tabelas – fl.
Fábio Lemes de Souza	930,00	Tabela 99 - fl. 106
Francisco Assis Carvalho	650,00	Tabela 100 - fl. 107
João Paulo Ferreira do Nascimento	650,00	Tabela 101 - fl. 108
José Roberto Cajaíba de Oliveira	350,00	Tabela 102 - fl. 109
Vicentina Pereira Alves	450,00	Tabela 103 - fl. 110
Total	3.030,00	

Destacou que, somente as despesas com inscrição para participação em cursos ou seminários e com viagens a serviço (incisos XII e XIII do art. 6º), tiveram critérios claros que caracterizassem a excepcionalidade e eventualidade dos demais gastos.

Por isso, considerou regulares os ressarcimentos de despesas efetuadas junto aos seguintes edis, relativos a gastos com a participação em cursos ou seminários e com viagens a serviço realizadas no exercício de 2017.

Concluiu que as despesas não tiveram relação com as características de verbas indenizatórias, já que objetivaram a colaboração dos edis para a realização dos eventos, o que evidenciou, essencialmente, a promoção das pessoas deles naquelas atividades, motivos pelos quais ficou evidente a inadequação das despesas para ressarcimento na forma efetuada.

Sobre as despesas com apoio a “eventos oficiais”, entendeu o Ministério Público de Contas, fl. 259v, que “*não são despesas afetas à competência do legislativo municipal, pois não guardam relação com a atividade parlamentar que se espera dos Vereadores, além de ofender os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa*”. Requereu, assim, a determinação de ressarcimento ao erário.

Primeiramente, cumpre-se destacar que a Câmara Municipal não arrecada receitas, dependendo do repasse promovido pelo Poder Executivo para atender a despesas de sua organização interna e de execução de sua atividade típica. Como explicita o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, em Processo Administrativo nº 763.907, julgado na sessão do dia 25/04/2017, a respeito da Casa Legislativa Municipal e citando outro julgado dessa Corte:

“Além da típica função legislativa (art. 30, I, da Constituição da República), o órgão detém, por força da própria Carta Política, a competência de fiscalizar o Executivo (art. 31, caput)

e, obviamente, de gerir o seu próprio funcionamento interno. O desempenho, pelo Legislativo local, de misteres outros pode configurar usurpação de competência.

A propósito, esta Corte de Contas, no Processo Administrativo n.º 696.286, julgado na sessão da 1ª Câmara de 14/6/07, de relatoria do eminente Conselheiro Gilberto Diniz, assim se manifestou:

“Em linhas gerais, o Poder Legislativo Municipal tem três funções básicas. A primeira é a função legislativa, que consiste na elaboração dos diplomas legais de competência do Município. A segunda é a função fiscalizadora, que tem por objetivo o controle da Administração Municipal, sobretudo no que tange à Execução Financeira e Orçamentária. A terceira é a função administrativa, voltada à organização interna da Câmara de Vereadores.

Nessa esteira, a aquisição de camisas para doação a equipe de futebol constitui despesa pública não afeta à competência do Poder Legislativo Municipal, pois os recursos repassados à Câmara de Vereadores se destinam a garantir a consecução das mencionadas funções básicas que lhe são inerentes.” (grifei)

Resta claro que a promoção de eventos sociais e culturais na instância municipal, apesar de grande valia social, não poderia ser feito por meio de recursos destinados ao ressarcimento de gastos eventuais e excepcionais, necessariamente ligados ao exercício da atividade legislativa, sob pena de ilegalidade.

No caso dos autos, as despesas promovidas pelos vereadores em apoio a eventos “oficiais”, tais como shows, festas, corridas, futebol, cavalgada, festas de final de ano, entre outros, correspondem a questões não afetas à competência do Poder Legislativo Municipal e que devem ser ressarcidas.

Irregulares, pois, as despesas a este título, à exceção das com a participação em cursos ou seminários e com viagens a serviço realizadas no exercício de 2017, nos seguintes valores:

Vereador	Exercício – 2017 (R\$)	
Fábio Lemes de Souza	930,00	
Francisco Assis Carvalho	650,00	
João Paulo Ferreira do Nascimento	650,00	
José Roberto Cajaíba de Oliveira	350,00	
Vicentina Pereira Alves	450,00	
Total	3.030,00	

2.2.6. Despesas classificadas como “diversos”

A equipe de auditoria, fls 136-v e 137, apontou a existência de despesas não previstas na Resolução n. 1.079/2015, os quais foram classificados como “diversos” e corresponderam aos seguintes valores, conforme discriminado nas Tabelas 104 a 115, fls 111 a 124-v (Arquivo/SGAP n. 1497330):

Vereador	Despesas por exercício (R\$)			Tabelas –fl.
	2017	2018 (até março)	Total	
Afonso Eustáquio Rodrigues Ferreira	1.992,34	560,42	2.552,76	Tabela 104 - fl. 111/112
Américo Vicente da Silva	5.720,24	1.471,52	7.191,76	Tabela 105 - fl. 113/114
Fábio Lemes de Souza	494,00	-	494,00	Tabela 106 - fl. 115
João Paulo Ferreira do Nascimento	1.400,00	-	1.400,00	Tabela 107 - fl. 116
José Roberto Cajaíba de Oliveira	27.865,36	4.050,00	31.915,36	Tabela 108 - fl. 117/117-v
Maria Emília Pinto Soares	331,99	-	331,99	Tabela 109 - fl. 118
Melquisedeque Gomes dos Santos	3.113,79	-	3.113,79	Tabela 110 - fl. 119
Northon Neiva Diamantino	840,40	219,00	1.059,40	Tabela 111 - fl. 120
Paulo César Costa Franco	504,75	100,00	604,75	Tabela 112 - fl. 121/121-v
Raulino Pinheiro da Silva	11,00	-	11,00	Tabela 113 - fl. 122
Vânia Mirian Salustiano Resende	8.566,00	2.200,00	10.766,00	Tabela 114 - fl. 123
Vicentina Pereira Alves	1.130,83	450,00	1.580,83	Tabela 115 - fl. 124/124-v
Total	51.970,70	9.050,94	61.021,64	

As despesas se referiram a aquisições de refeições, lanches, água mineral, refrigerantes, salgados, balas, outros produtos alimentícios, copos, taças, xícaras, jarras, lixeiras e outros utensílios, e taxa de cartório, (incluindo uma geladeira, televisor de trinta e duas polegadas e uma motocicleta Honda CG 150).

Ademais, as Tabelas 105, 107, 108 e 115, fl. 113/114, 116/117-v e 124/124-v, demonstram que os vereadores Américo Vicente da Silva, João Paulo Ferreira do Nascimento, José Roberto Cajaíba de Oliveira e Vicentina Pereira Alves foram ressarcidos por despesas com aquisições de uniformes (calças e camisas).

Demonstrou, também, a informalidade do processo de ressarcimento de despesas ficou evidenciada, na constatação de que, no período de fevereiro de 2017 a março de 2018, o vereador José Roberto Cajaíba de Oliveira foi ressarcido por despesas com a locação de equipamentos, quais sejam, três notebooks, um datashow, uma tela de projeção, uma câmara Fuji, uma impressora, uma geladeira, um televisor de trinta e duas polegadas, e ainda, uma motocicleta Honda CG 150, nos valores mensais totais de R\$2.600,00 (dois mil e seiscentos reais), nos oito primeiros meses, e de R\$1.350,00 (um mil trezentos e cinquenta reais), nos seis últimos, o que totalizou a importância de R\$28.900,00 (vinte e oito mil e novecentos reais) – Tabela 108, fls. 117 e 117-v

Em seu parecer conclusivo, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, fl. 259v, apontou que em nenhum momento foi estabelecido algum tipo de controle para verificar o nexo causal entre os gastos, o interesse público e as atividades parlamentares. Concluiu que seja determinado à Câmara que concentre as despesas correntes, observadas as normas de direito público, o dever de licitar e realizar concurso público.

Conforme argumentação anterior, o ressarcimento das despesas aos parlamentares deve guardar relação direta com a função típica da Câmara, sob pena de ilegalidade, entretanto as notas fiscais e de empenho apresentadas não detalharam a finalidade desses dispêndios, não havendo qualquer justificativa plausível de o porquê essas despesas terem sido patrocinadas com valores oriundos dos cofres públicos.

Além disso, como apontado pela equipe técnica e reforçado pela manifestação do Ministério Público de Contas, os defendentes deixaram de se defender a respeito dos gastos apontados com a categoria “diversos”, não comprovando a finalidade dos dispêndios.

Vale ressaltar que, sobre as despesas com gêneros alimentícios, este Tribunal, em resposta à Consulta n. 857.556, de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, sessão plenária de 24/10/2012, já firmou entendimento no sentido de que: *“É legal a despesa com o fornecimento de lanches para Vereadores e funcionários, em dias de reunião, desde que haja dotação orçamentária própria da Câmara Municipal para cobrir tal dispêndio e sejam observadas as regras licitatórias apropriadas para escolha do contratado, nos termos da fundamentação. Tal despesa pode ser classificada na rubrica “Despesas Correntes; Outras Despesas Correntes; Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física ou Jurídica; Fornecimento de Alimentação”.*

Entretanto, esse não é o caso dos autos, vista a flagrante ausência de qualquer elemento probatório que esclareça a finalidade dos dispêndios com alimentos, bem como a clara ofensa às regras de licitação, ao determinar que tais despesas fossem ressarcidas por meio de verbas indenizatórias.

Assim, por todo o exposto, considero irregular o pagamento de verba indenizatória por todos os gastos feitos sob a chancela de “despesas diversas”, em vista da ausência de observância dos parâmetros legais mínimos de comprovação, não se tratando de despesas aferíveis como reembolsáveis, e cujo caráter remuneratório está evidenciado nos autos, ferindo o disposto no

§ 4º do art. 39 da Constituição da República. Portanto, devida a restituição dos valores constantes deste item.

2.3. Da falha no controle interno

A norma reguladora da verba indenizatória, em seu art. 6º, §3º, reconhece a competência da Câmara Municipal para fiscalização do pagamento de indenização ao vereador, e o art. 7º trata da tramitação do respectivo processo de pagamento, entretanto 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.

Sobre tal incerteza da destinação dos dispêndios e falta de transparência das contas de Câmara Legislativa, este Tribunal já se manifestou no Processo Administrativo n. 742.525, de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, explicitando que:

“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 demais 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.”

No caso em análise, a equipe técnica constatou que não foi instituído procedimento de controle interno das despesas com indenização pagas aos vereadores, não atendendo às disposições da Resolução n. 1.079/05. Averiguou-se ainda que os comprovantes das despesas encaminhados ao setor de tesouraria eram agrupados, sem a devida discriminação e sem classificação, o que compromete a transparência das contas da Câmara.

O Ministério Público de Contas concordou com a ocorrência da falha apontada, opinando pela aplicação de multa ao presidente da Câmara, bem como pela determinação ao atual Presidente para que efetue as despesas correntes de forma centralizada, observando as normas de direito público, principalmente o dever de licitar e realizar concurso público.

O controle interno tem sede constitucional e consiste em valioso instrumento para o acompanhamento do regular processamento do gasto público. Nesse sentido, incumbe à autoridade competente zelar pela efetiva implantação desse sistema e pela eficiência de sua atuação, de modo a otimizar a utilização dos recursos e a permitir a obtenção de melhores resultados para toda a administração.

Frisa-se que o controle interno constitui um dos princípios básicos de auditoria, de acordo com o Código de Ética e Normas de Auditoria da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI:

1.0.30 Os princípios básicos da auditoria estabelecem: A existência de um sistema de controle interno apropriado reduz ao mínimo o risco de erros e inconformidades (vide parágrafo 1.0.6g).

1.0.31 É obrigação da entidade fiscalizada, e não do fiscalizador, estabelecer alguns sistemas adequados de controle interno a fim de proteger seus recursos. É também obrigação da entidade fiscalizada assegurar-se que tais controles sejam empregados e que funcionem de maneira que garanta o exato cumprimento das disposições legais e regulamentárias aplicáveis, e que se adotem decisões com probidade e correção. (...)

A Câmara Municipal de Teófilo Otoni não instituiu sistema de controle interno apto a atender as exigências previstas no caput do art. 31 e dos arts. 70, 71 e 74, todos da Constituição da República, e do inciso XII do art. 5º da Instrução Normativa TC nº 08/03. Além disso, a ausência de manual de normas e procedimentos de padronização das ações de cada setor, além de descumprir o disposto no inciso XV do art. 9º da Instrução Normativa TC nº 08/03, prejudica o controle interno.

Cabe elucidar que, embora não decorra diretamente da atuação do Chefe do Legislativo, uma vez que não é ele o responsável pela elaboração de relatórios, houve falha por omissão do gestor na supervisão das atividades dos responsáveis pelo controle interno. O Presidente da Câmara à época era a autoridade competente para agir, a tempo e modo, a fim de garantir o cumprimento das referidas normas constitucionais.

Constatadas essas irregularidades, impõe-se a aplicação de multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais) ao Senhor Fábio Lemes de Souza, Chefe do Poder Legislativo de Teófilo Otoni à época, com fulcro no disposto no inciso II do art. 85 da Lei Orgânica do Tribunal, bem como a emissão de recomendação ao atual Presidente da Câmara Municipal de Teófilo Otoni para que, se ainda não o fez, adote providências com vistas a garantir a instituição de Sistema de Controle Interno que observe os prazos e regras fixados na legislação pertinente.

2.4. Das infrações ao ordenamento pátrio

A despesa pública deve se pautar pela eficiência, princípio inserto no *caput* do art. 37 da Constituição da República de 1988. A eficiência, dever da boa administração³, mostra-se sob dois aspectos, conforme leciona Maria Sylvia Zanella di Pietro: um modo de atuação do agente público, de quem se espera o melhor desempenho, o melhor resultado; um modo de organizar a Administração Pública, para que alcance os melhores resultados na prestação de serviço público⁴. A eficiência é dever do agente, na sua ação individual, e norte que o orienta na organização da Administração. A multiplicação dos gabinetes, como se minicâmaras fossem, se mostrou ineficiente, por tudo que já foi relatado.

A mesma Constituição da República de 1988 estabelece, no art. 70, que a economicidade é um dos aspectos da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial conferida à Corte de Contas.

Reconhecer a competência do Tribunal para fiscalizar aspectos orçamentários e operacionais da Administração municipal, como aqui se faz, não implica dizer, o que seria indevido, que o Tribunal irá moldar a Administração, como adverte, em artigo, o Ministro Alexandre de Moraes acerca do controle dos atos administrativos discricionários pelo Poder Judiciário⁵:

Não será o juiz, portanto, quem planejará e executará a utilização dos recursos e a prestação dos serviços públicos à Sociedade, porém, poderá controlar o ato administrativo que determinou a ineficiente utilização do dinheiro público ou a prestação de serviços inócuos, anulando-os e responsabilizando o agente político que, no exercício de suas funções, desrespeitou o princípio da eficiência, expressamente previsto em nosso texto constitucional.

³ Para Celso Antônio Bandeira de Mello, a eficiência é uma faceta do princípio mais amplo da boa administração (*Curso de Direito Administrativo*, Malheiros, 28ª ed., p. 122).

⁴ *Direito Administrativo*, 17ª ed., Atlas, p. 83.

⁵ *Princípio da Eficiência e Controle Jurisdicional dos Atos Administrativos Discricionários*, RDA, ano 2006, nº 243, p. 2. (Biblioteca Digital Fórum de Direito Público.)

Voltando à economicidade. O controle, visto sob esse aspecto, significa “controle de eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação”. Vai além da mera *economia de gastos*, continua Ricardo Lobo Torres, da simples diminuição de despesa; a relação custo–benefício exige adequação entre receita e despesa, de sorte que “o cidadão não seja obrigado a fazer maior sacrifício e pagar mais impostos para obter bens e serviços que estão disponíveis no mercado a menor preço”⁶.

Também do ponto de vista da economicidade as despesas não se sustentam. A existência de contratos de fornecimento de materiais, de serviços de consultoria, das múltiplas locações, conforme se mostrou em consulta aos registros do SICOM, tudo revela a ruptura da relação custo–benefício, compreendida como minimização de custos, redução dos sacrifícios impostos ao cidadão. Conjugue-se com a noção instrumental de eficácia (os meios empregados para a despesa não foram os melhores) e com a de efetividade (os resultados foram um incremento desnecessário de despesa pública).

Por fim, a despesa deve obediência ao princípio da legalidade. Legalidade que se traduz aqui em obrigação de licitar. Dispõe a Constituição da República, no art. 37, inciso XXI:

ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Na órbita infraconstitucional, dispõem os arts. 2º e 3º da Lei Federal nº 8.666/93:

Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

O fracionamento de despesas – resultado da autonomia dos gabinetes, levou a contratações diretas, com infringência ao dever de licitar.

No caso concreto, não se sustenta, como pretendem os defêndentes e, como já mencionado, opinou o representante do Ministério Público de Contas, o argumento de que as ações dos vereadores não devem ser censuradas, já que agiram de acordo com a norma municipal. Ora, a alegação de conformidade com a resolução não tem densidade, porquanto normas de abrangência nacional e a própria norma constitucional não podiam ter sido ignoradas quando do exercício da vereança.

⁶ O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade, Revista de Informação Legislativa nº 121, jan./mar. De 1994, p. 267-268.

Não se argumente também com a segurança jurídica. A segurança jurídica – com quem os defendentes – não pode ser um princípio de cunho conservador, uma orientação de decisões previsíveis, pois esta irá manietar o julgador e criar um fosso entre os tribunais e a sociedade, porque esta não tem os seus avanços definidos por parâmetros hermenêuticos. A segurança, afirma Celso Antônio Bandeira de Mello, significa certeza em relação ao que cerca o ser humano; é uma busca permanente. Essa busca levou ao justo entendimento de que a Administração, em dada matéria, não poderia, sem prévia e pública notícia, alterar orientações e assim agravar situações do administrado ou negar-lhe uma pretensão, ficando assentado que tal orientação só se aplicaria aos casos posteriores à sua divulgação⁷. Essas considerações foram registradas antes da aprovação da Lei nº 13.655/2018, que introduziu na LINDB o art. 24, em cujo *caput* se contempla disposição similar às considerações do mestre paulista.

Entretanto, como já se destacou, os defendentes não enfrentaram uma situação nova. As orientações gerais da Corte já se encontravam postas e devidamente divulgadas, quando se iniciou a legislatura a que se vinculam os defendentes.

Aqui se configura o erro grave, grosseiro, que acarreta a responsabilização pessoal do agente público, segundo o disposto no art. 28 da LINDB, *ipsis litteris*:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Note-se que a LINDB condiciona a responsabilização à prática de ato mediante dolo ou erro grosseiro. Após a referida alteração legislativa, jurisprudência e doutrina se debruçaram sobre o conceito de erro grosseiro na intenção de melhor delimitar as hipóteses em que se poderia configurá-lo. Posteriormente, suprimindo sua imprecisão, o Decreto n. 9.830/2019 trouxe a seguinte delimitação:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

[...]

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais. (grifei)

Assim, o erro grosseiro caracteriza-se pela atuação mediante elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, não bastando o mero nexo de causalidade entre as condutas praticadas e a irregularidade verificada.

⁷ Obra citada, p. 124-125.

Este é o caso de desempenho tosco já condenado pelo TCU em outra situação. A conduta do agente revela um “desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa”⁸.

O erro grave é passível de multa, que pode ser imposta ao vereador que realizou os gastos e ao Presidente do órgão, ordenador das despesas.

Em relação ao Presidente, impunha-lhe, como salientou o órgão técnico, o fornecimento dos bens e serviços necessários ao desenvolvimento das atividades do órgão do Legislativo municipal. Embora tenham licitado, como já se referiu anteriormente, não buscaram eficientemente atender à Câmara em sua totalidade, conduta que se traduz também em erro grave.

Renove-se a referência à eficiência e à economicidade. No acanhado e atual ambiente de escassez de recursos públicos, não se pode descurar de uma eficiência econômica que pondere a relação custo-benefício e opte pela gestão de recursos de que resulte maior vantagem para a Administração. Como afirma Marçal Justen Filho, a economicidade “exige que o Estado desembolse o mínimo e obtenha o máximo e o melhor” (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 17ª ed., p. 98). Ou como sustenta Paulo Modesto: “Nunca houve autorização constitucional para uma administração pública ineficiente. A boa gestão da coisa pública é obrigação inerente a qualquer exercício da função administrativa e deve ser buscada nos limites estabelecidos pela lei. A função administrativa é sempre atividade finalista, exercida em nome e em favor de terceiros, razão pela qual exige legalidade, impessoalidade, moralidade, responsabilidade, publicidade e eficiência dos seus exercentes. O exercício regular da função administrativa, numa democracia representativa, repele não apenas o capricho e o arbítrio, mas também a negligência e a ineficiência”⁹. Não fosse a eficiência econômica um imperativo constitucional, a conjuntura atual exigiria a busca do melhor emprego dos recursos públicos.

Patente o erro grave que, por outro lado, irá configurar o dano ao erário, visto que se cuida aqui de despesa maculada pelos vícios da ineficiência, da antieconomicidade, além da mácula da infringência ao dever de licitar.

Cabe, portanto, a devolução integral ao erário das despesas com verba indenizatória, seja pela prefixação dos valores, como foi inicialmente tratado na fundamentação deste voto, seja pelos argumentos apresentados isoladamente para cada tipo de despesa. A devolução será promovida individualmente pelos vereadores, conforme os valores apurados e conforme foi proposto pelo órgão técnico, além da consequente aplicação da multa no valor de 10% (dez por cento) à soma dos montantes a serem ressarcidos pelos *edís*, na forma do art. 319 do Regimento Interno deste Tribunal.

III – CONCLUSÃO

Face ao exposto, voto pelo ressarcimento ao erário, individualmente, por cada um dos *edís* da Câmara Legislativa do Município de Teófilo Otoni, devidamente corrigido nos termos do art.

⁸ Acórdão 1264/2019, Plenário. Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Parecer jurídico. Desconsideração. Princípio da motivação.

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Boletim de jurisprudência n.º 268.

⁹ *Notas para um debate sobre o princípio da eficiência*, Revista de Serviço Público, ano 51, n.º 2, p. 110-111.

3º da Resolução n. 13/2013 desta Corte, referente ao pagamento de verba indenizatória percebida indevidamente. A devolução dar-se-á em conformidade com o montante atribuído a cada um dos responsáveis, nos seguintes valores:

Afonso Eustáquio Rodrigues Ferreira	64.420,00
Américo Vicente da Silva	61.875,93
Carlos Felipe Barbosa	65.464,00
Eduardo Sulz	67.000,00
Fábio Lemes de Souza	58.579,58
Filipe Figueiredo Martins Costa	65.365,25
Francisco Assis Carvalho	54.513,97
Gabriel Gusmão Dias Svizzerro	57.602,44
Gilson Ferreira Gonçalves	66.090,00
João Paulo Ferreira do Nascimento	64.981,00
José Roberto Cajaíba de Oliveira	66.344,53
Márcio Pereira da Silva	67.458,60
Maria Emília da Silva	64.627,32
Melquisedeque Gomes dos Santos	56.276,40
Northon Neiva Diamantino	52.850,00
Paulo Cesar Costa Franco	67.396,45
Raulino Pinheiro da Silva	67.483,32
Vania Mirian Salutiano Resende	61.688,77
Vicentina Pereira Alves	53.989,49

Aplico, com fundamento no art. 319 do Regimento Interno, a pena de multa correspondente a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) ao então Presidente da Câmara, Fábio Lemes de Souza, em razão da ausência de licitação.

Recomenda-se ao controle interno da Câmara a observância às orientações gerais desta Corte, atentando para o seu relevante papel na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e também para a sua função de auxílio e apoio ao controle externo, conforme o disposto nos arts. 70, *caput*, e 74, inciso IV da Constituição da República.

Intimem-se os responsáveis, de acordo com o disposto no inciso I do § 1º de art. 166 do Regimento Interno.

Ultimadas as providências cabíveis e transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos, conforme o dispõe o inciso I do art.176 do Regimento Interno.

Intime-se, por via postal, o atual Presidente da Câmara Municipal a quem se comunicará que deverá adotar as medidas imediatas cabíveis e necessárias à adequação do pagamento da verba indenizatória, segundo o decidido nestes autos e consoante a orientação desta Corte constante das consultas e cartilha citadas nos autos.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON MASSARIA.)

RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 17/9/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria realizada na Câmara Municipal de Teófilo Otoni, cujo objetivo era examinar a regularidade da execução das despesas com verbas indenizatórias ressarcidas aos vereadores, no período compreendido entre janeiro de 2017 e março de 2018.

Na sessão da Segunda Câmara do dia 23/07/20, o relator, conselheiro Wanderley Ávila, apresentou voto com a seguinte conclusão:

Face ao exposto, voto pelo ressarcimento ao erário, individualmente, por cada um dos edis da Câmara Legislativa do Município de Teófilo Otoni, devidamente corrigido nos termos do art. 3º da Resolução n. 13/2013 desta Corte, referente ao pagamento de verba indenizatória percebida indevidamente. A devolução dar-se-á em conformidade com o montante atribuído a cada um dos responsáveis, nos seguintes valores:

Afonso Eustáquio Rodrigues Ferreira	64.420,00
Américo Vicente da Silva	61.875,93
Carlos Felipe Barbosa	65.464,00
Eduardo Sulz	67.000,00
Fábio Lemes de Souza	58.579,58
Filipe Figueiredo Martins Costa	65.365,25
Francisco Assis Carvalho	54.513,97
Gabriel Gusmão Dias Svizero	57.602,44
Gilson Ferreira Gonçalves	66.090,00
João Paulo Ferreira do Nascimento	64.981,00
José Roberto Cajaíba de Oliveira	66.344,53
Márcio Pereira da Silva	67.458,60
Maria Emília da Silva	64.627,32
Melquisedeque Gomes dos Santos	56.276,40
Northon Neiva Diamantino	52.850,00
Paulo Cesar Costa Franco	67.396,45
Raulino Pinheiro da Silva	67.483,32
Vania Mirian Salutiano Resende	61.688,77
Vicentina Pereira Alves	53.989,49

Aplico, com fundamento no art. 319 do Regimento Interno, a pena de multa correspondente a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) ao então Presidente da Câmara, Fábio Lemes de Souza, em razão da ausência de licitação.

Recomenda-se ao controle interno da Câmara a observância às orientações gerais desta Corte, atentando para o seu relevante papel na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e também para a sua função de auxílio e apoio ao

controle externo, conforme o disposto nos arts. 70, caput, e 74, inciso IV da Constituição da República.

(...)

Intime-se, por via postal, o atual Presidente da Câmara Municipal a quem se comunicará que deverá adotar as medidas imediatas cabíveis e necessárias à adequação do pagamento da verba indenizatória, segundo o decidido nestes autos e consoante a orientação desta Corte constante das consultas e cartilha citadas nos autos.

Na seqüência, para melhor reflexão acerca da matéria, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme narrado, o conselheiro relator concluiu pela ocorrência de irregularidades no recebimento das verbas indenizatórias no período entre janeiro de 2017 e março de 2018, determinando o ressarcimento de valores bem como a aplicação de multa ao ordenador de despesas. Nos termos de sua fundamentação, entendeu, em suma, que (1) a verba indenizatória prevista na resolução instituidora estava em desconformidade com o que prevê o § 4º do art. 39 da Constituição da República, detendo nítido caráter remuneratório, na medida em que os valores estavam pré-fixados; (2) que os pagamentos foram realizados de forma contínua e periódica, em parcelas fixas e permanentes, sem a devida comprovação de excepcionalidade e que (3) as despesas foram realizadas em desrespeito ao previsto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e na Lei nº 8.666/93.

Assim, votou pela determinação de ressarcimento ao erário dos valores indenizados aos vereadores a título de serviço de consultoria técnico-especializada; de divulgação de atividades parlamentares, nas hipóteses em que foi configurada a promoção pessoal, bem como as demais despesas relativas à divulgação, retirando os valores relativos à publicidade sem matéria correspondente; de aquisição de combustível, de estacionamento, locação manutenção de veículo e serviço de táxi e mototáxi; de manutenção dos gabinetes como serviços postais, periódicos, materiais e serviços de escritório, serviço de informática, telecomunicação e gráficos; de despesas com apoio a eventos oficiais, de despesas classificadas como diversos.

No que se refere à divulgação de atividades parlamentares, o relator entendeu cabível a aplicação de multa por falta de apresentação da matéria, pelo ordenador da despesa, mas não especificou o *quantum* a ser aplicado, deixando de levar à conclusão de seu voto a referida penalidade.

Além disso, em tópico intitulado “falha do controle interno”, o relator apresentou voto pela aplicação de multa de R\$1.000,00 (mil reais) ao Senhor Fábio Lemes de Souza, então chefe do Poder Legislativo, por considerar que a Câmara Municipal de Teófilo Otoni não instituiu sistema de controle interno apto a atender as exigências previstas no *caput* do art. 31 e dos arts. 70, 71 e 74, todos da Constituição da República, e do inciso XII do art. 5º da Instrução Normativa TC nº 08/03. Também entendeu que a ausência de manual de normas e procedimentos de padronização das ações de cada setor, além de descumprir o disposto no inciso XV do art. 9º da Instrução Normativa TC nº 08/03, prejudicava o controle interno.

Na conclusão de seu voto, o relator não trouxe a referida aplicação de multa e propôs, outrossim, com fundamento no art. 319 do Regimento Interno, a pena de multa correspondente a R\$5.000,00 (cinco mil reais) ao então presidente da Câmara, Fábio Lemes de Souza, em razão da ausência de licitação.

Por fim, também na conclusão do voto, apresentou recomendação ao controle interno da Câmara para a observância às orientações gerais desta Corte, atentando para o seu relevante papel na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e também para a sua função de auxílio e apoio ao controle externo, conforme o disposto nos arts. 70, *caput*, e 74, inciso IV, da Constituição da República.

Delineados sinteticamente os contornos do voto condutor, passo à análise pormenorizada do processo.

Sobre a temática das verbas de caráter indenizatório, este Tribunal, nos autos da Consulta nº 643.657, respondida na sessão do dia 05/12/01, estabeleceu alguns parâmetros sobre a legalidade de seu recebimento pelos vereadores:

(...) impossibilidade da pretensão de dotar cada vereador de verba própria para manutenção de seus respectivos gabinetes, incluindo gastos com gasolina, viagens, frequência a cursos, correspondências, pesquisas, contratação de assessores, etc. (Consultas de nºs 612.637, de 25.08.99; 66.029, de 23.09.92; 470.273, de 15.04.98).

(...) “verba de gabinete” refere-se a custeio de despesas do gabinete e não da pessoa do vereador. Nessa hipótese, o recurso não é entregue ao agente político como remuneração, mas é objeto de movimentação orçamentária, pelo ordenador de despesa, que prestará, ao término do prazo estabelecido, contas da destinação dada à verba, com a comprovação dos gastos feitos.

Posteriormente, esta Corte reformou o entendimento, admitindo a possibilidade de a Câmara Municipal indenizar os seus membros em decorrência de gastos extraordinários que fossem efetuados no exercício da vereança, cumpridos certos requisitos, quais sejam, previsão em norma municipal, dotação orçamentária específica, que o pagamento não fosse realizado em parcelas fixas e permanentes e que fosse, obrigatoriamente, condicionado à regular e efetiva prestação de contas, nos termos da Consulta nº 783.497¹⁰, da sessão de 15/07/09:

(...) deve-se observar que **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.**

(...)

Não custa reforçar que para justificar despesas debitadas de dotação afetada ao gabinete, não escapa o vereador do dever de ter que comprovar os eventos que dão causa ao recebimento de indenização.

De toda sorte, é vedado à Câmara Municipal estipular, a favor de gabinete ou de vereador tomado isoladamente, parcela permanente a título de verba indenizatória, sob pena de convolá-la em parcela remuneratória e, dessa forma, configurar acréscimo inconstitucional ao subsídio mensal fixado. Esse foi o entendimento firmado por esta Corte na Consulta nº 735.413, relatada pelo Conselheiro Antônio Carlos Andrada. A par de ter que se sujeitar à regular e efetiva prestação de contas, não se pode perder de vista que o pagamento da verba indenizatória – assim como qualquer despesa pública – está condicionada à pré-existência de específica dotação orçamentária. Sem a inclusão na Lei orçamentária vigente, as verbas indenizatórias não poderão ser processadas no exercício financeiro em curso.

Por derradeiro, afirmo que a criação e regulamentação da verba indenizatória deve se operar mediante resolução, tendo em vista que a esta espécie de ato normativo é reservado o espaço para regular, em regra, matéria afeta aos interesses internos do Poder Legislativo.

¹⁰TCE/MG. Consulta nº 783.497. Sessão de 15/07/09. Conselheiro relator Licurgo Mourão.

Contudo, pelo visto acima, as despesas originárias da matéria regulada pela resolução cobram, para sua legalidade, a previsão na lei orçamentária.

Por certo, a possibilidade de indenização nesses casos tem respaldo na necessidade de ressarcimento de despesas, as quais não são típicas das funções que legitimam o recebimento do subsídio, isto é, atividades que demandam gastos extras e que, sempre que realizadas, devem ser ressarcidas, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração.

Nesse sentido, reproduzo trecho da Prestação de Contas do Exercício nº 837.389¹¹, de minha relatoria, deliberada na sessão de 14/02/17:

Com relação ao custeio de parcelas indenizatórias na seara Legislativa, Paulo Neves de Carvalho aduz que “em um tempo em que a própria atividade parlamentar deixou de ser gratuita e passou a ser estipendiada, é compreensível que os gastos inevitáveis ou indispensáveis ao desempenho da atividade parlamentar sejam ressarcidos”.

Nessa lógica, na situação particular dos deputados, **não se pode perder de vista que a fixação e o pagamento de tais verbas indenizatórias inserem-se no âmbito da organização e do funcionamento da Assembleia Legislativa, de sorte que a regulamentação da matéria compete privativamente ao Legislativo, vinculando-se, todavia, às balizas estabelecidas na Constituição Federal, notadamente nos arts. 37, caput, XI, e 39, § 4º.**

Mesmo assim, embora as parcelas de cunho ressarcitório sejam admitidas pelo Texto Constitucional, **é importante salientar que tal mecanismo, a meu ver, não pode ser utilizado inadvertidamente com o intuito de legitimar acréscimos indevidos de verbas incompatíveis com o regime de subsídio, constituídas, na realidade, com mera roupagem de verbas indenizatórias.**

De fato, assim como apontado pelo relator, a existência de norma autorizativa não é suficiente para legitimar o pagamento da indenização, tendo em vista que, para que o custeio de uma determinada verba de natureza indenizatória esteja em harmonia com o art. 39, §4º, da Constituição Federal, seu pagamento deve estar vinculado, ao menos, à comprovação dos gastos realizados pelo agente público, conforme se depreende do resumo de tese exarado na Consulta nº 811.504¹², de 10/04/13, de relatoria do conselheiro José Alves Viana, a qual consolidou o entendimento de diversas consultas que trataram sobre a matéria.

¹¹ TCE/MG. Prestação de Contas do Exercício nº 837.389. Sessão de 14/02/17, Conselheiro relator Cláudio Terrão.

¹² “(...) b) Admite-se, não sem condicionantes, o ressarcimento das despesas que, excepcionalmente, o Vereador realizar em decorrência das atividades contingenciais ínsitas ao exercício do cargo, em parcela destacada do subsídio, estabelecido pelo § 4º do art. 39 da CR/88, mediante comprovação dos gastos em regular processo de prestação de contas. Consultas n. 873.702 (21/05/2012), 862.218 (13/03/2012), 811.262 (10/03/2012), 851.878 (13/09/2011), 858.021 (13/09/2011), 858.534 (13/09/2011), 859.038 (13/09/2011), 859.071 (13/09/2011), 839.034 (10/05/2011), 832.355 (03/11/2010), 812.510 (25/08/2010), 783.497 (15/07/2009), 747.263 (17/06/2009), 725.867 (26/03/2008), 716.558 (05/09/2007), 734.298 (22/08/2007), 642.744 (01/09/2004) e 657.304 (20/11/2002), e Resumo de Tese elaborada quando da análise das Consultas n. 851.878, 858.021, 858.534, 859.038 e 859.071 (13/09/2011);

c) A legitimação das despesas de natureza indenizatória depende de: I - lei instituindo o pagamento da verba e respectivas condições para o recebimento; II - existência de dotação orçamentária própria; III - regular prestação de contas acompanhadas dos comprovantes legais, IV - realização de prévio empenho, em atendimento às normas do Direito Financeiro. Consulta n. 839.034 (10/05/2011);

d) É viável a Câmara Municipal instituir a denominada verba de gabinete, destinada ao custeio das despesas do Gabinete, asseverando-se que o montante não é entregue ao agente político, não compondo a remuneração do vereador, sendo objeto de movimentação orçamentária pelo ordenador das despesas que deve prestar contas da

Assim, para não configurar remuneração indireta, em consonância com a previsão dos arts. 37, *caput*, inciso XI, e 39, §4º, da Constituição da República, a percepção de verba indenizatória (1) deve se dar por meio de previsão legal autorizadora, (2) não pode extrapolar o valor estabelecido na norma regulamentadora, (3) não pode ser realizada em parcelas fixas e permanentes, (4) deve dar-se apenas excepcionalmente, (5) exige-se a prestação de contas, (6) exige-se a existência de mecanismos de controle para verificar o atendimento ao interesse público da atividade desempenhada e do recurso despendido.

Conforme relatado, o pagamento de despesas a título de verba indenizatória se deu no período de janeiro de 2017 a março de 2018, tendo sido instituído por meio da Resolução nº 1.079/15 (fl. 15/18) a qual “disciplina o sistema de indenização de despesas realizadas em razão de mandato parlamentar”.

O valor fixado pela Resolução nº 1.079/15 foi de R\$4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), nos seguintes termos:

Art. 2º. A verba indenizatória destinada à manutenção de gabinete passa a ser fixada no valor de R\$4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), para cada Gabinete Parlamentar.

O relator aponta que a previsão da resolução municipal está em desconformidade com o caráter indenizatório das despesas, uma vez que pressupõe “que em todos os meses os valores despendidos a título de despesas indenizáveis sejam os mesmos” (fl. 265-v).

Todavia, a despeito da observação do relator de que os pagamentos foram feitos de “forma invariável”, sempre em valores iguais ou muito próximos ao limite estipulado pela norma municipal, os documentos que instruem os autos demonstram que as cifras pagas mensalmente a cada vereador não eram necessariamente iguais, conforme demonstrativos de gastos com verba indenizatória por vereador (fls. 19/37-v).

Importante destacar que da afirmação de que “a referida verba foi paga, via de regra, nos valores máximos, ou em valores bem próximos ao limite mensal estabelecido no art. 2º da Resolução, em todos os meses do período inspecionado” (fl. 265-v) não pode decorrer a conclusão lógica de que a verba teria caráter remuneratório ou que estaria configurada irregularidade, sendo necessária uma análise mais detida dos fatos para a verificação da ocorrência de dano.

A Resolução nº 1.079/15 relacionou em seu art. 6º, as despesas que seriam passíveis de ressarcimento por meio de verbas indenizatórias, nos seguintes termos:

Art. 6º. Respeitada a vinculação prevista no inciso I do art. 3º desta resolução, poderão ser indenizadas as despesas com:

- I – serviço ou produto postal;
- II – periódico ;
- III – material de escritório;
- IV – material de informática;
- V – serviço de escritório;

destinação dada à verba, com a comprovação dos gastos feitos. Consultas n. 839.034 (10/05/2011), 783.497 (15/07/2009), 698.917 (03/08/2005), 638.235 (27/06/2001) e 483.478 (25/11/1998);

e) É vedada a estipulação de parcela permanente a título de verba indenizatória, em favor de gabinete ou de vereador tomado isoladamente, sob pena de convolá-la em parcela remuneratória e, dessa forma, configurar acréscimo inconstitucional ao subsídio mensal fixado. Consultas n. 811.262 (10/03/2012), 839.034 (10/05/2011), 783.497 (15/07/2009) e 643.657 (05/12/2001).

f) A parcela indenizatória paga ao vereador pressupõe a ocorrência de um gasto devidamente comprovado e sua compensação deve ser feita de acordo com esse valor. Consultas n. 725.867 (26/03/2008) e 682.162 (15/06/2004).” TCE/MG. Consulta nº 811.504, da sessão de 10/04/13, Conselheiro Relator José Alves Viana.

- VI - serviço de informática;
- VII - estacionamento;
- VIII – telecomunicação;
- IX – combustível ;
- X – manutenção de veículo;
- XI – locação de veículo;
- XII – inscrição para participação em curso ou seminário;
- XIII – despesas com viagem a serviço;
- XIV – consultoria técnico-especializada;
- XV – apoio a promoção de eventos oficiais;
- XVI – serviço gráfico;
- XVIII – divulgação de atividade parlamentar;
- XIV – serviço de divulgação eletrônica;
- XX - passagens aéreas, coletivos e demais meios de transporte;
- XXI - serviços de táxi, moto-táxi e similares

Nota-se que, à exceção das despesas classificadas como “diversos”, que será analisada mais adiante, todas as despesas realizadas no período de janeiro de 2017 a março de 2018, estavam previstas expressamente na norma do município, conforme se verifica dos demonstrativos de gastos juntados às fls. 19/37-v.

A resolução municipal estabelecia requisitos à indenização, prevendo¹³ em seu art. 5º que a “indenização de despesas prevista nesta resolução é condicionada a apresentação da prestação de contas correspondente” a qual deveria conter (1) comprovantes fiscais relativos a cada uma das despesas e a (2) declaração do vereador de estarem atendidas as exigências dos incisos I e II do art. 3º, além de outras exigências específicas e eventuais de cada despesa.

Cumpre mencionar que as notas de empenho correspondentes aos pagamentos demonstram que as parcelas pagas a título de verba indenizatória possuíam dotação orçamentária própria, portanto, em consonância com o entendimento deste Tribunal, sob à ótica da Lei nº 4.320/64.

Conforme prestações de contas apresentadas pelos vereadores e apontado pela Unidade Técnica (fl. 130), apurou-se que a sistemática de controle consistia na entrega da documentação à tesouraria da Câmara Municipal, na qual era realizado o somatório bem como a conferência dos comprovantes dos gastos, procedendo-se o posterior pagamento aos edis por meio da autorização do Presidente nos subempenhos emitidos.

Contudo, em desacordo com o *caput*¹⁴ do art. 7º da Resolução nº 1.079/15, os comprovantes das despesas foram entregues sem a discriminação e a classificação da natureza dos gastos

¹³ Câmara Municipal de Teófilo Otoni. **Resolução nº 1.079/15 de 06 de março de 2015**. Art. 5º. A indenização de despesas prevista nesta resolução é condicionada a apresentação da prestação de contas correspondente.

§ 1º. A prestação de contas de que trata o caput deste artigo deverá estar instruída com:

I - comprovantes fiscais relativos a cada despesa, observadas as regras legais e regulamentares pertinentes e também as previstas nesta resolução;

II – declaração do vereador de estarem atendidas as exigências dos incisos I e II do art. 3º desta resolução, além de outras específicas eventualmente exigidas nas disposições relativas a determinado tipo de despesa.

§ 2º. A declaração de que trata o inciso II do § 1º deste artigo deverá explicitar que:

I – os serviços e os materiais a que se referir à prestação de contas foram respectiva e efetivamente prestados e recebidos;

II – o vereador assume inteira responsabilidade pela veracidade das informações prestadas e pela autenticidade da documentação apresentada.

¹⁴ Câmara Municipal de Teófilo Otoni. **Resolução nº 1.079/15 de 06 de março de 2015**. Art. 7º. É atribuição do Vereador

promovidos, de modo que fora constatado que a “Câmara não havia instituído procedimento de controle, mediante relatório ou formulário específico, no qual os edis deveriam discriminar os gastos na forma da norma vigente” (fl. 130-v).

Realmente, na análise dos documentos constantes do SGAP, verifica-se que não havia um formulário padrão e que os vereadores apresentavam suas prestações de contas, em geral, por meio de declarações informando as empresas ou prestadores contratados, acompanhadas, em regra, dos documentos fiscais e/ou recibos correspondentes.

Em decorrência disso, a própria equipe de auditoria procedeu ao exame específico de cada um dos comprovantes apresentados pelos vereadores conforme documentos juntados no SGAP (Arquivo/SGAP: 1496188, 1496189, 1496190, 1496166, 1496207, 14906208, 1496192, 1496193, 1496210, 1496211, 1496212, 1496216, 1496217, 1496219, 1496220, 1496222, 1496223, 1496225, 1496229, 1496932, 1496934, 1496916, 1496942, 1496943, 1496944, 1496946, 1496948 e 1497330).

Dessa maneira, conclui-se que, realmente, a despeito das importâncias pagas terem sido devidamente comprovadas pelos edis por meio de documentos fiscais, a previsão do art. 7º da norma municipal não foi devidamente respeitada, o que ensejou, inclusive, no pagamento de despesas que não estavam previstas no rol do art. 6º da norma municipal à título de “diversos”, as quais se referiam à aquisição de “refeições, lanches, água mineral, refrigerantes, salgados, balas, outros produtos alimentícios, copos, taças, xícaras, jarras, lixeiras e outros utensílios, e taxa de cartório, (incluindo uma geladeira, televisor de trinta e duas polegadas e uma motocicleta Honda CG 150)” além de uniformes (calças e camisas), adquiridos pelos vereadores Américo Vicente da Silva, João Paulo Ferreira do Nascimento, José Roberto Cajaíba de Oliveira e Vicentina Pereira Alves (fl. 275-v).

O relator destacou em seu voto que o vereador José Roberto Cajaíba de Oliveira fora ressarcido por despesas com a locação de equipamentos quais sejam “três notebooks, um datashow, uma tela de projeção, uma câmara Fuji, uma impressora, uma geladeira, um televisor de trinta e duas polegadas, e ainda, uma motocicleta Honda CG 150”, cujos valores foram “R\$2.600,00 (dois mil e seiscentos reais), nos oito primeiros meses, e de R\$1.350,00 (um mil trezentos e cinquenta reais), nos seis últimos, o que totalizou a importância de R\$28.900,00 (vinte e oito mil e novecentos reais) – Tabela 108, fls. 117 e 117-v” (fl. 275-v).

Assim, considerando a ausência de qualquer elemento probatório que esclarecesse a finalidade destes dispêndios bem como a clara afronta ao dever de licitar, o relator considerou irregular o pagamento de verba indenizatória de todas as despesas feitas à título de “diversos”, determinando a restituição de todos os valores constantes deste item (fl. 276).

Neste tópico, em específico, acompanho o relator integralmente para manter a determinação de restituição de todos os valores pagos a título de “diversos”, tendo em vista que não estavam previstos na norma municipal, portanto, dotados de ilegalidade e não passíveis de ressarcimento por meio de verbas indenizatórias, conforme entendimento deste Tribunal e o previsto nos arts. 37, caput, inciso XI, e 39, §4º, da Constituição da República.

Por outro lado, considerando-se que o valor estabelecido, embora fixo, não ocasionou o pagamento uniforme das verbas indenizatórias, diferentemente do relator, constato que os

requerer, mensalmente, à Mesa Diretora a indenização das despesas que realizou, mediante apresentação de declaração de que ela foi realizada em razão de atividade inerente ao exercício do mandato parlamentar, a natureza dos gastos, o valor correspondente, acompanhada dos documentos fiscais ou recibos equivalentes comprobatórios das despesas a serem indenizadas, emitidos em nome do Vereador, datado e discriminado por item de serviço prestado ou material fornecido.

requisitos atinentes à necessidade de prestação de contas com apresentação dos devidos comprovantes das despesas e à existência de dotação orçamentária específica foram cumpridos. Assim, a despeito de terem sido verificadas falhas no sistema de controle passíveis de aplicação de multa, não vislumbro a ocorrência de dano ao erário.

De toda maneira, resta apreciar, na parte de análise isolada das despesas, se estas possuíam ou não caráter extraordinário e, em caso positivo, se os mecanismos de controle adotados eram suficientes para garantir o atendimento ao interesse público.

No que concerne às despesas com **combustível, estacionamento, locação, manutenção de veículo, serviço de táxi e mototáxi**, o relator, pautando-se no entendimento exarado na Consulta nº 862.825, deliberada na sessão de 12/09/12, concluiu que as despesas foram excessivas e que não se constatou a vinculação com o exercício da atividade parlamentar, isto é, a sua finalidade, de modo que ficou evidente a ausência de controle quanto à utilização dos veículos e do abastecimento de combustíveis.

Afirmou que a confusão existente entre a utilização do veículo para o atendimento de interesses particulares e para a utilização dos vereadores no exercício da função de vereança é “evidenciada pelo excessivo consumo” (fl. 272) bem como que os dispêndios exorbitantes com combustíveis, a seu ver, “não condizem com regular utilização dos veículos para funções verdadeiramente ligadas à atividade legislativa”.

Apontou que quanto aos serviços de táxi, mototáxi e similares, os arquivos constantes no SGAP denotam a insuficiência da prestação de contas, na medida em que os “os recibos anexados contêm dados genéricos que não permitem atestar a execução dos serviços” bem como que o “mesmo ocorreu em relação as despesas com manutenção, locação de veículos e estacionamento no período inspecionado” (fl. 276).

Determinou, por fim, o ressarcimento integral das despesas referentes aos gastos com combustíveis, estacionamento, locação de veículos, manutenção de veículos, serviço de táxi e mototáxi (fl. 276).

No que toca às despesas com **manutenção dos gabinetes, serviços postais, periódicos, materiais e serviços de escritório, serviço de informática, telecomunicação e gráficos**, o relator expôs que a despeito de a Câmara Municipal ter contratado serviços de escritório, telecomunicação e informática durante os exercícios de 2017 e 2018 por meio de licitação, também permitiu que os vereadores promovessem gastos dessa mesma natureza de forma individualizada, o que se revela não razoável, antieconômico e violador de princípios constitucionais (fl. 272-v). O relator apontou, ainda, que as despesas foram realizadas de forma duplicada e desamparada de legalidade ou coerência, ocasião em que destacou o trecho da decisão do Processo Administrativo nº 741.339, sessão de 22/08/19, de relatoria do conselheiro Gilberto Diniz, acerca da descentralização dos gastos habituais das repartições públicas (fl. 273).

Expôs que, a despeito de despesas excepcionais e esporádicas poderem ser consideradas legais, essa não seria a realidade dos autos, tendo em vista que os gastos foram dispendidos de “forma constante e mensal, o que afasta qualquer pretensão de reconhecimento de excepcionalidade” (fl. 274). Assim, concluiu pela irregularidade das despesas realizadas a esse título (274-v).

Acrescentou que em todos esses casos houve ofensa ao previsto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e na Lei nº 8.666/93, tendo em vista que as despesas foram realizadas de forma descentralizada, com infringência ao dever de licitar.

Da análise da documentação instrutória apura-se que, como dito anteriormente, os vereadores, à época, realizaram despesas com combustível, estacionamento, locação, manutenção de

veículo, serviço de táxi e mototáxi, manutenção dos gabinetes, serviços postais, periódicos, materiais e serviços de escritório, serviço de informática, telecomunicação e gráficos, as quais foram custeadas pelo erário mediante indenização (fl. 40).

De fato, assim como apontado pelo relator, tais despesas referem-se a atividades rotineiras e não extraordinárias dos gabinetes dos vereadores e, portanto, poderiam ter sido planejadas e objeto de licitação, como já me manifestei em outras ocasiões¹⁵.

Ocorre que todos os gastos identificados se encontram expressamente previstos no art. 6º do normativo municipal como visto acima, o qual elencou as despesas que poderiam ser custeadas a título de verba indenizatória. Isso demonstra que, apesar de não terem sido fielmente observados os termos das consultas exaradas pelo Tribunal, o ordenador de despesas agiu pautado no ato normativo que regia a matéria no âmbito municipal, amparado, assim, em expectativa legítima a respeito da legalidade dos pagamentos.

Além disso, ainda que não tenha sido comprovado o interesse público de tais despesas, a equipe técnica não apresentou qualquer elemento ou indício mínimo que demonstrasse que os recursos tenham sido destinados a atividades pessoais dos edis. Desse modo, inexistem, nos presentes autos, elementos suficientes que denotem que os dispêndios foram perpetrados para atingir interesses particulares e, também, que comprovem que havia outra maneira de se atingir o interesse público.

Destarte, diferentemente do relator, entendo que, para se exigir o ressarcimento, seria necessária a efetiva demonstração do dano ao erário, não cabendo, nesse caso, a aplicação do instituto da presunção, restando, portanto, prejudicada a prova da materialidade da conduta ilícita.

Nesse sentido, este Tribunal rechaçou a determinação de devolução de valores decorrentes de danos incertos ou meramente supostos nos autos da Inspeção Ordinária nº 699.186, levada na sessão do dia 30/06/15:

Não basta a mera presunção de dano para haver condenação dos agentes públicos à devolução de quantias, não havendo como se determinar o ressarcimento de danos incertos ou meramente supostos, mas, somente, daqueles efetivos, decorrentes da conduta ilegítima do agente lesiva ao erário, sob pena de se promover o enriquecimento sem causa da Administração Pública¹⁶.

Na mesma linha, é o recente julgamento do Recurso Ordinário nº 1.040.661 pelo Tribunal Pleno, na sessão de 03/07/19, de relatoria do conselheiro Gilberto Diniz, no qual firmou-se o entendimento de que não há que se falar em dano ao erário em relação à verba indenizatória nos casos em que os repasses forem precedidos de autorização legislativa, que não extrapolarem o valor estabelecido na norma regulamentadora, que forem apresentadas as devidas prestações de contas individuais, acompanhadas de recibos e notas fiscais, e que não haja comprovação no processo de que tais gastos tenham sido realizados para atender a interesses particulares dos favorecidos, como se vê no trecho colacionado a seguir:

Em face do exposto, considerando que os repasses de recursos municipais efetuados em favor dos vereadores do Município de Iturama, objetivando a cobertura de gastos relativos ao exercício de suas funções, foram precedidos de autorização legislativa; que não foi apontado recebimento de valores acima do que havia sido estabelecido na norma regulamentadora; que não houve questionamento sobre a entrega dos materiais adquiridos ou efetivação dos serviços contratados; que todos os favorecidos confirmaram, por meio de prestações de contas individuais, acompanhadas de recibos e notas fiscais, a destinação

¹⁵ TCE/MG. Auditoria nº 1.012.282. Segunda Câmara. Sessão de 12/12/19. Conselheiro Relator Cláudio Terrão.

¹⁶ TCE/MG. Inspeção Ordinária nº 699.186. Primeira Câmara. Sessão do dia 30/06/15. Conselheiro Relator: Mauri Torres.

dos recursos recebidos da Câmara Municipal, mediante os cheques indicados nas respectivas notas de empenho, entendo que, *in casu*, **não há falar em ressarcimento de valores ao erário, mesmo porque não houve comprovação nos autos do processo originário de que tais gastos tenham sido realizados para atender a interesses particulares dos favorecidos.**

Em verdade, cabia à administração daquela Casa Legislativa estabelecer critérios de controle que permitissem aferir 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 comprovação da atividade desenvolvida.

Referidos critérios possibilitariam, decerto, conferir maior transparência na aplicação e na prestação de contas da verba indenizatória. Não é demais 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. (grifo nosso)

Este é o entendimento que tem prevalecido nesta Corte, conforme os recentes julgados dos Recursos Ordinários nºs 1.024.323, 1.024.563 e 1.024.587, na sessão de 10/06/20, de relatoria do conselheiro Gilberto Diniz, bem como do Processo Administrativo nº 753.712, na sessão de 11/02/20, de relatoria do conselheiro substituto Hamilton Coelho.

Essa é a linha que venho adotando em processos de minha relatoria, como, por exemplo, a Auditoria nº 1.012.282, deliberada na sessão de 13/01/20, a Inspeção Ordinária nº 743.526, julgada na sessão de 12/11/19, o Processo Administrativo nº 741.339, levado na sessão de 09/10/19, o Recurso Ordinário nº 980.612, deliberado na sessão de 16/10/19, bem como a Prestação de Contas de Exercício nº 837.389, decidida na sessão de 14/02/17, todos aprovados por unanimidade nesta Corte.

Contudo, é fato que cabia à Câmara Municipal de Teófilo Otoni estabelecer rito para efetivação do pagamento das verbas indenizatórias que contivesse critérios que resultassem a verificação da exata destinação dos recursos públicos, como por exemplo a exigência de comprovação da atividade desempenhada no uso de combustíveis e alguma espécie de limitação para as ligações realizadas etc., sendo certo que a inexistência desse controle configura infração à norma legal, ensejadora da aplicação de multa aos responsáveis.

Por outro lado, compactuo com o entendimento do relator de que diversas das despesas previstas na resolução poderiam ser realizadas de forma centralizada, tais como as atinentes a telefonia, postagem e correspondência, impressos, materiais e serviços de escritório, assinatura e confecção de periódico, cópias xerográficas, *internet*, locação de veículos, entre outras¹⁷.

Contudo, ante o narrado, não é razoável determinar a devolução dos recursos recebidos a título de verba indenizatória pelos vereadores da Câmara Municipal de Teófilo Otoni, destinados a

¹⁷ Assim pontua o conselheiro Gilberto Diniz nos autos dos Recursos Ordinários nºs 1024323, 1024563 e 1024587, sessão de 10/06/20, Tribunal Pleno: “Em verdade, para este Tribunal aferir se a adoção do pagamento de ajuda de custo aos vereadores pelo Legislativo Municipal proporcionou economia, aumento de despesas ou até mesmo prejuízo ao erário, seria necessário conhecer os valores despendidos com a manutenção da atividade parlamentar antes da modificação da forma de gestão realizada pela Resolução n. 02, de 2005, que regulamentou o pagamento dessa verba indenizatória aos vereadores, no âmbito da Câmara Municipal de Manhuaçu, pois somente assim seria possível realizar, sob a égide da economicidade, a análise comparativa das despesas. Entretanto, esses dados não foram objeto de exame nos autos do processo originário. Sob outra perspectiva, destaco que a disciplina acerca do funcionamento interno dos órgãos dos Poderes constituídos, entre os quais se inclui o Legislativo Municipal, constitui prerrogativa das próprias instituições democráticas, sendo que essa forma de indenizar despesas inerentes ao exercício da atividade parlamentar é usual em Casas Legislativas de outras esferas da Federação brasileira, como, por exemplo, na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, cuja disciplina serve de inspiração para as Câmaras Municipais mineiras”.

quitar despesas com a manutenção de seus gabinetes, **de modo que proponho afastar a determinação de ressarcimento ao erário municipal a esses títulos.**

Proponho, ainda, **determinar recomendação para que o atual presidente da Câmara Legislativa de Teófilo Otoni se atente para indispensabilidade de justificativa que demonstre, em concreto, a necessidade, a proporcionalidade e os ganhos em economicidade da realização destes gastos de forma descentralizada, de modo que hajam ganhos decorrentes da economia de escala e maior controle sobre os recursos públicos despendidos no âmbito municipal, além de garantir-se a observância ao disposto na Lei nº 8.666/93.**

No que toca, especificamente, aos **gastos com manutenção veicular** - pneus, peças, revisões mecânicas e elétricas, revisões periódicas, kit de embreagem e amortecedores –, ressalto que o entendimento deste Tribunal autoriza a indenização aos vereadores que necessitarem utilizar os seus veículos próprios na realização das atividades inerentes aos cargos e funções, conquanto tais medidas se deem em caráter excepcional e sejam assegurados mecanismos de controle da atividade desempenhada e do recurso despendido, atendendo-se ao interesse público, conforme estabelecido na Consulta nº 862.825¹⁸, apreciada na sessão de 12/09/12.

Como já me manifestei em outras ocasiões¹⁹, destaco que, ao contrário do que se verifica nos gastos atinentes a combustível, estacionamento, locação, serviço de táxi e mototáxi, manutenção dos gabinetes, serviços postais, periódicos, materiais e serviços de escritório, serviço de informática, telecomunicação e gráficos, em que é possível estabelecer meio para se aferir com alguma precisão o quanto teria sido despendido para atendimento ao interesse público, na manutenção de veículos não vislumbro mecanismo apto a averiguar, com exatidão, a parcela de gastos com as quais o poder público deve arcar, fato que inviabiliza a instituição de procedimentos de controle para confirmar o atendimento ao interesse público da atividade desempenhada e do recurso empreendido.

A impossibilidade de exercício do controle é evidente, tendo em vista que, em muitos casos, os veículos utilizados sequer são de propriedade dos vereadores, sendo que não é possível avaliar se o desgaste nos veículos e a necessidade de troca se deu pelo uso de terceiros ou se efetivamente ocorreu durante o uso em exercício da função pública.

Portanto, não é viável avaliar com exatidão o nexo entre os desgastes eventualmente ocorridos e a utilização pública ou privada, de modo que, ainda que a Administração da Câmara Municipal pretendesse estabelecer mecanismos para a exata verificação da devida destinação dos recursos públicos – o que não o fez –, a meu juízo tal esforço seria em vão. Além disso, os gastos perpetrados a título de manutenção acarretam a valorização dos bens móveis de terceiros e a sua conseqüente evolução patrimonial, sem qualquer ônus, fato que, associado à impossibilidade de controle, pode denotar o caráter eminentemente privado do ressarcimento procedido.

Todavia, como visto, os gastos realizados concernentes à manutenção veicular estavam expressamente previstos na norma municipal, a qual instituiu que tais gastos poderiam ser custeados a título de verba indenizatória, de modo que também não há que se falar em dano ao erário.

Em razão disso, **proponho afastar a determinação de ressarcimento dos gastos atinentes à manutenção veicular e, dada a impossibilidade fática de controle, proponho recomendar**

¹⁸ TCE/MG. Consulta nº 862.825, da sessão de 19/09/12, de minha relatoria.

¹⁹ TCE/MG. Inspeção Ordinária nº 743.526, da sessão de 10/10/19, de minha relatoria.

ao atual Presidente da Câmara Municipal para que esse tipo de gasto não seja incluído no rol elencado no normativo.

No que concerne aos **serviços de consultoria técnico-especializada**, o relator, pautando-se no Incidente de Inconstitucionalidade nº 911.767, apontou que tais serviços deveriam ser contratados de forma centralizada pela Câmara Municipal mediante processo licitatório ou prévia aprovação em concurso público e “não por inexigibilidade informal, nem custeada com verba indenizatória por cada vereador mensalmente”.

Acrescentou que se trata de atividade rotineira e não extraordinária, de maneira que a descentralização das despesas acarretou a realização de contratações diretas com infringência ao dever de licitar.

Pontuou que a situação se mostra grave, tendo em vista que a Câmara Municipal de Teófilo Otoni firmou contratos administrativos por meio de licitação adequadamente durante o exercício de 2017 e 2018 para alguns serviços, “mas, sem qualquer justificativa ou explicação, deixou de realizá-las para outras contratações” (fl. 268-v). Acresceu que a Resolução nº 1.079/15 permitiu que “fosse criada uma via extraordinária e irregular de contratação em que, ao invés de a Câmara se valer de instrumento público legítimo de licitação ou concurso, permitiu que os vereadores contratassem de forma direta e indiscriminada” (fl. 268-v).

Ao fim, considerando as despesas irregulares, o relator determinou o ressarcimento dos valores conforme fl. 268-v.

Nesse cenário, considero que o mesmo entendimento adotado com relação às despesas com manutenção de gabinete e combustíveis aplica-se aos gastos com consultoria técnico-especializada, pois esses encontram-se igualmente previstos no art. 6º da Resolução Municipal nº 1.079/15, gerando nos agentes políticos legítima expectativa sobre a legalidade dos pagamentos.

Mister ressaltar que a despeito dos contratos de assessoria técnico-especializada terem se mantido por mais da metade do período analisado, os auditores desta Corte não juntaram aos autos quaisquer provas ou indícios de que a verba tenha sido empregada pelos vereadores em fins particulares.

Pelo contrário, a documentação anexada no SGAP, qual seja, recibos, cupons e notas fiscais, aponta que os serviços foram prestados, mas não elucida de forma clara a destinação dos recursos, já que os documentos utilizados para comprovar as despesas descrevem de modo genérico o objeto do gasto.

Com efeito, a Resolução Municipal nº 1.079/15 não estabelece qualquer requisito especial para a comprovação das despesas com consultoria técnico-especializada, e, por isso, esses gastos foram justificados tão somente por meio dos documentos fiscais.

Dessa forma, diante da existência de previsão legal autorizativa e de documentos que comprovam a realização das despesas, as quais são coerentes com as previstas no normativo que rege a matéria, não seria razoável exigir, dos responsáveis, condutas diversas das que foram praticadas, **motivo pelo qual proponho afastar a determinação de ressarcimento desses valores.**

Cumprе salientar, no entanto, que, nos termos da tese que foi desenvolvida no item anterior, a documentação exigida para comprovação dos gastos dessa natureza é insuficiente para viabilizar a aferição do cumprimento de um dos requisitos definidos pelo Tribunal como necessários à regularidade das verbas indenizatórias, qual seja, a existência de mecanismos de controle para verificar o atendimento ao interesse público da atividade desempenhada e do recurso despendido.

E não é só. Ainda que a previsão em norma municipal afaste a configuração de dano ao erário, assim como bem pontuado pelo relator, a contratação de serviços de consultoria técnico-especializada pela Câmara Municipal nesses moldes, sem a realização de um mínimo processo de justificação, a teor do que estabelece o art. 26 da Lei 8.666/93²⁰, se mostra incompatível com o sistema jurídico posto.

Isso porque, a regra constitucional é a de que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública”, nos termos do art. 37, inciso XXI da Constituição da República.

Do mesmo modo os arts. 2º e 3º da Lei nº 8.666/93, nos seguintes termos:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

As hipóteses de exceção ao dever de licitar, quais sejam, as de dispensa, previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, ou inexigibilidade, referidas no art. 25, deverão ser justificadas nos termos do que prevê o caput do art. 26 da Lei nº 8.666/93, para que o processo de contratação seja validado e regularizado de acordo com o ordenamento jurídico pátrio.

Todavia, *in casu*, as contratações de consultoria técnico-especializada foram realizadas de forma descentralizada por meio do pagamento de verbas indenizatórias, sem a realização de processo licitatório, tampouco justificação para as hipóteses excepcionais de dispensa ou de

²⁰ BRASIL. Lei nº 8.666/1993. Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

inexigibilidade, em desconformidade com o que prevê a Constituição Federal e a Lei nº 8.666/93.

Por outro lado, cabe destacar, novamente, que as despesas a esse título estavam previstas na Resolução Municipal nº 1.079/15, a qual fora aprovada seguindo o devido processo legislativo, razão pela qual não se esperava conduta diversa do ordenador de despesas, que não a de fazer cumprir a legislação municipal. **Dessa maneira, peço vênia para divergir do relator no que toca à aplicação de multa ao ordenador de despesas em razão da ausência de licitação ou de justificação de dispensa ou inexigibilidade nesse caso.**

Por tais razões, proponho recomendar ao atual presidente da Câmara Municipal de Teófilo Otoni que retire este item do rol das despesas elencadas como ressarcíveis pelo normativo municipal.

No que toca à **divulgação de atividades parlamentares**, o relator apontou que parte das notas fiscais não foi apresentada em conjunto com a cópia das matérias veiculadas e que sobre os serviços de fotografia, de desenvolvimento de redes sociais, entre outros, não foi apresentada justificativa que os vinculassem com o interesse público, o que comprometeu o controle da finalidade das despesas. Assim, citando o Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 1.012.204, da sessão de 10/07/2019, entendeu que as despesas foram irregulares tendo em vista que foram ressarcidas sem que os vereadores tenham apresentado as matérias veiculadas (fl. 270).

No que tange às demais despesas – em que foram juntadas cópias do conteúdo publicado – o relator expôs que não fora verificado o caráter informativo ou educacional nas publicações e que a maioria fez referência ao nome do vereador sem guardar qualquer relação com a atividade parlamentar. Assim, entendeu cabível a aplicação de multa por falta de apresentação da matéria de divulgação pelo ordenador de despesas, bem como o ressarcimento nas hipóteses em que foi configurada promoção pessoal bem como as demais despesas relativas à divulgação, retirando os valores relativos à publicidade sem matéria correspondente (fl. 270-v).

Quanto ao tema, inicialmente, cumpre reproduzir o teor do §1º do art. 37 da Constituição da República:

Art. 37 – (...) § 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Logo, a publicidade oficial deve ter como enfoque a educação, a informação e a orientação da sociedade, segundo um critério de razoabilidade, tendo em vista que as realizações da Câmara Municipal não devem ser atribuídas ao agente político, mas sempre à entidade política em nome da qual ele atuou com vistas à realização do interesse público.

Com efeito, apenas a partir da avaliação do conteúdo da publicidade veiculada é possível verificar se algum abuso restou caracterizado. Dessa maneira, a disponibilização das matérias publicitárias é crucial para o controle do atendimento aos princípios da impessoalidade, moralidade e interesse público, incluindo-se o disposto no art. 37, §1º, da Constituição da Federal.

No que se refere à irregularidade atinente à **apresentação das matérias veiculadas**, *in casu*, assim como apontado pela Unidade Técnica e pelo relator, parte das notas fiscais não foi apresentada em conjunto com a cópia dos textos ou peças veiculadas, conforme fls. 134v/136.

Nessa perspectiva, a falta de apresentação da matéria publicitária divulgada ocasionaria, segundo entendimento ao qual sempre me filiei, a presunção de ilegalidade, por quebra de

finalidade pública, da despesa com publicidade e, conseqüentemente, a determinação de ressarcimento dos valores despendidos, a exemplo das decisões proferidas nos autos da Prestação de Contas Municipal nº 437.533, sessão de 05/03/15, de relatoria do conselheiro José Alves Viana e no Processo Administrativo nº 704.547, sessão de 18/11/14, de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila.

Recentemente, a discussão acerca das despesas com publicidade institucional foi objeto de Incidente de Uniformização de Jurisprudência, Processo nº 1.012.204, deliberado pelo Tribunal Pleno na sessão realizada em 10/07/19, o qual foi citado pelo relator, restando-se vencedor o entendimento de que a ausência dos conteúdos das matérias veiculadas, por si só, não gera a presunção de dano ao erário, caso haja a comprovação da regularidade das etapas da despesa.

Todavia, o escopo das discussões travadas no incidente abarca tão somente as despesas procedidas diretamente pelo ordenador, de modo a não se aplicar ao caso discutido aqui em concreto, conforme decidido nos autos da Inspeção Ordinária nº 743.526, aprovada por unanimidade nesta 2ª Câmara, na sessão de 10/10/19²¹. Desse modo, a análise deve se concentrar na legalidade dos pagamentos procedidos de acordo com a norma municipal regulamentadora das verbas indenizatórias.

Como se viu, optou a Câmara Municipal de Teófilo Otoni por não realizar diretamente as despesas atinentes à publicidade, mas permitir que cada vereador o fizesse, mediante indenização. Esses gastos encontram-se expressamente previstos no art. 6º da Resolução nº 1.079/15²², a qual não estabelecia, dentre os requisitos para o pagamento da indenização, a apresentação de documento que demonstrasse o conteúdo da matéria.

Isso demonstra que, realmente, a despeito de não ter sido apresentado o conteúdo das publicidades, tanto o ordenador de despesa quanto os vereadores agiram pautados no ato normativo que regia a matéria no âmbito municipal, de modo que as despesas se mostram, sob essa ótica, regulares.

Desse modo, ao contrário do relator, não considero a hipótese passível de aplicação de multa ao ordenador de despesas.

Contudo, é cristalino o fato de que a resolução municipal, à época, detinha deficiências no que toca ao controle dos requerimentos para percepção de verba indenizatória referente à divulgação parlamentar. Dessa maneira, considerando-se o mandamento constitucional do art. 37º do art. 37 e que, compete, nesses casos, à administração da Câmara Municipal de Teófilo Otoni estabelecer rito mais eficaz para a efetivação do pagamento de verba indenizatória a título de publicidade, proponho recomendar que o atual presidente da Casa Legislativa se atente para a

²¹ “(...) 6. A publicidade voltada à promoção pessoal do agente político ofende o art. 37, §1º, da Constituição Federal, violando os princípios constitucionais da impessoalidade, da finalidade e da moralidade administrativa, além de acarretar a ocorrência de desvio de finalidade, ensejando o dever de ressarcimento pelo responsável.

7. No caso das despesas com publicidade custeadas diretamente pelos vereadores, mediante indenização posterior, a ausência da apresentação do conteúdo da matéria veiculada, por si só, não deve ensejar presunção de dano ao erário em decorrência de gastos de publicidade tendo em vista que os vereadores e o presidente da Câmara Municipal agiram pautados no ato normativo que regia a matéria no âmbito municipal.” TCE/MG. Inspeção Ordinária nº 743.526. 2ª Câmara. Conselheiro-relator Cláudio Terrão.

²² Câmara Municipal de Teófilo Otoni. **Resolução nº 1.079/15 de 06 de março de 2015. Art. 6º.** Respeitada a vinculação prevista no inciso I do art. 3º desta resolução, poderão ser indenizadas as despesas com: (...) XVIII – divulgação de atividade parlamentar; XIV – serviço de divulgação eletrônica;

implementação de um controle que seja capaz de averiguar o teor das matérias e divulgações veiculadas que estejam vinculadas à verbas indenizatórias.

Já no que toca às **matérias veiculadas que configuraram promoção pessoal**, em contrariedade ao que prevê o §1º do art. 37 da Constituição da República, o Tribunal de Contas da União tem entendido que a atuação com desvio de finalidade acarreta o dever de ressarcimento pelos responsáveis, nos termos dos seguintes arestos: Acórdãos nºs 370/97, 15/02 e 101/01 da Primeira Câmara e Acórdão nº 02/00 da Segunda Câmara.

Além disso, este Tribunal, nos termos da Súmula nº 94, já reconheceu ser “nulo e de responsabilidade do gestor o ato que autoriza despesa pública realizada com publicidade que caracterize promoção pessoal de autoridades ou servidores”.

E é nesse sentido o art. 9º²³ da Resolução nº 1.079/15 da Câmara Municipal de Teófilo Otoni, que prevê que “é vedada, a qualquer título, a indenização de despesa com (...) publicidade com destinação eleitoral”.

Como descrito, só é possível verificar se algum abuso restou caracterizado na avaliação do conteúdo da publicidade veiculada. Cumpre mencionar que o entendimento prevalente nesta Corte é o de que a mera menção ao nome de autoridades não é suficiente para caracterizar a promoção pessoal de agentes públicos, devendo-se verificar se a matéria possui caráter predominantemente educativo, informativo ou de orientação social, nos termos do decidido na Inspeção Ordinária nº 795.007, na sessão de 18/12/19.

Nessa senda, passo a análise pormenorizada das matérias veiculadas citadas pelo relator a fim de avaliar a ocorrência ou não de promoção pessoal pelos edis (fl. 269):

Item Nº	Conteúdo da matéria veiculada	Observações	Arquivo/SGAP	Fl.
1	Prezado(a) Morador(a) do Bairro Belvedere Venho através deste comunicado informar a você e sua família que já reivindiquei através de ofício à Secretaria de Governo o conserto e finalização dos calçamentos das Ruas Nova Lima, São João Del Rey e Mariana (...)	Trata-se de comunicado em que não há divulgação da imagem do vereador ou partido político.	1496190	7
2	(...) Venho através do presente convidar V. Sa. Para uma reunião que acontecerá no recinto da creche para tratarmos sobre assuntos referentes a Creche Deus é o Deus da Vida. (...) Certos de contar com a sua importante presença, agradecemos antecipadamente e na oportunidade manifestamos as nossas cordiais saudações.	Trata-se de comunicado em que não há divulgação da imagem do vereador ou partido político.	1496190	22
3	(...) Venho através do presente convidar V. Sa. Para uma reunião que acontecerá no Centro Comunitário do Bairro para tratarmos sobre assuntos referentes aos anseios dos moradores, como: - Limpeza do bairro; - Tratar do esgoto a céu aberto; - Melhoria da rua de acesso ao ônibus; (...)	Trata-se de comunicado em que não há divulgação da imagem do vereador ou partido político.	1496190	89

²³ Câmara Municipal de Teófilo Otoni. **Resolução nº 1.079/15 de 06 de março de 2015**. Art. 9º. É vedada, a qualquer título, a indenização de despesa com bebida alcoólica, fumo, multa, juros e publicidade com destinação eleitoral.

Parágrafo único – O vereador deverá juntar a cada prestação de contas mensal declaração de que as vedações referidas no caput deste artigo foram respeitadas

4	“Os braços de uma mãe são feitos de ternura, e os filhos dormem profundamente neles.” Feliz dia das Mães! Fábio Lemes de Souza	Trata-se de placa instalada em via pública, contendo o nome do vereador Fábio Lemes de Souza em caixa alta.	1496207	64
5	Feliz dia dos pais (...) Fábio Lemes de Souza	Trata-se de placa instalada em via pública, contendo o nome do vereador Fábio Lemes de Souza em caixa alta.	1496207	95
6	Desejo que o novo ano seja de esperança e de construção. Boas festas Fábio Lemes de Souza	Trata-se de placa instalada em via pública, contendo o nome do vereador Fábio Lemes de Souza em caixa alta.	1496207	148
7	(...) Para toda mulher que é mãe, Feliz dia das Mães! TINA VEREADORA	Trata-se de placa instalada em via pública, contendo o nome da vereadora Vicentina Pereira Alves em caixa alta.	1496225	81
8	Informativo Mandato em Ação (...) Vicentina Pereira Alves	Trata-se de informativo de 4 (quatro páginas), o qual contém informações sobre o mandato da vereadora Vicentina Pereira Alves, contendo imagens e texto.	1496225	113/116
9	Vereadora Tina apresenta balanço da audiência pública sobre o leilão das usinas da Cemig	Trata-se de notícia de 3 (três) páginas em jornal contendo foto da audiência pública realizada.	1496225	163/165

Não vislumbro promoção pessoal ou a inclusão de elementos com vistas a enaltecer méritos e virtudes pessoais de nenhum agente político nas matérias de nºs 1, 2, 3, 8 e 9. Isso porque a menção aos vereadores não tem o condão de, por si só, caracterizar o favorecimento pessoal dos agentes, especialmente porque os textos apresentados são objetivos e não fazem nenhuma referência explícita a qualquer mérito ou virtude dos vereadores.

Em verdade, as publicações prestam-se a comunicar e divulgar a atuação dos edis, dando publicidade às ações desenvolvidas pelo município, prestando contas da aplicação dos recursos públicos, de modo que não há que se falar, quanto a esse ponto, em promoção pessoal dos vereadores e, conseqüentemente, em dano ao erário.

No que tange ao item nº 8, ainda que haja referência ao nome da vereadora em caixa alta e em cores vibrantes, contendo, ainda, uma descrição de sua trajetória, a meu ver, prevalece o conteúdo informativo do documento, o qual contém projetos de lei aprovados, informações sobre estes, como por exemplo o “Gabinete Itinerante”, a realização de seminários, a criação do Conselho Municipal dos direitos da mulher, entre outras.

Por outro lado, no que toca aos itens nºs 4, 5, 6 e 7, entendo que é evidente a ocorrência de promoção pessoal, na medida em que as matérias não apresentam conteúdo educativo, informativo ou de orientação social, e sim visaram ao benefício próprio dos vereadores. Por esta razão, voto pela determinação de ressarcimento dos valores atinentes aos itens nºs 4 (NF nº 1142, fl. 63 do arquivo SGAP 1496207), 5 (NF nº 1178, fl. 94 do arquivo SGAP 1496207), 6 (NF nº 1229, fl. 147 do arquivo SGAP 1496207) e 7 (NF nº 1144, fl. 80 do arquivo SGAP 1496225), que importam a quantia total de R\$1.150,00 (mil cento e cinquenta reais), nos seguintes moldes:

Vereador	Valor indenizado a ser devolvido	Itens	Notas Fiscais
Fábio Lemes de Souza	R\$850,00 (oitocentos e cinquenta reais)	4, 5 e 6	NF nº 1142, fl. 63, NF nº 1178 fl. 94, 1496207 e NF nº 1229, fl. 147, todas do arquivo SGAP 1496207.
Vicentina Pereira Alves	R\$300,00 (trezentos reais)	7	NF nº 1144, fl. 80 do arquivo SGAP 1496225

Por fim, já no que concerne **às despesas com apoio a eventos oficiais**, o relator destacou inicialmente que a promoção de eventos sociais e culturais na instância municipal, “não poderia ser feito por meio de recursos destinados ao ressarcimento de gastos eventuais e excepcionais, necessariamente ligados ao exercício da atividade legislativa, sob pena de ilegalidade” (fl. 275).

Nesse ínterim, considerando que as “despesas promovidas pelos vereadores em apoio a eventos “oficiais”, tais como shows, festas, corridas, futebol, cavalgada, festas de final de ano, entre outros, correspondem a questões não afetas à competência do Poder Legislativo Municipal” (fl. 275), concluiu que foram irregulares, determinando o ressarcimento, com exceção das despesas referentes à participação de cursos ou seminários e com viagens que foram realizadas no exercício de 2017 (fl. 275).

Sobre o tema, já me manifestei nos autos da Inspeção Ordinária nº 743.526²⁴, julgada na sessão de 10/10/19, no sentido de admitir o custeio da realização de eventos pelo Legislativo Municipal, desde que tais eventos (1) estejam previstos em ato normativo, (2) que guardem consonância com a função constitucional do órgão e (3) que exista dotação orçamentária para tanto.

Contudo, compulsando-se os autos, nota-se que o caso em concreto não se amolda à hipótese excepcional supramencionada. As despesas promovidas à título de “apoio a eventos oficiais”, atinentes a shows, festas, corridas, futebol, cavalgada, festas de final de ano, entre outras, não figuram dentre as competências do Poder Legislativo Municipal e foram pagas de maneira descentralizada.

Ocorre que, assim como os fundamentos já anteriormente expostos, havia previsão expressa na Resolução nº 1.079/15²⁵ do pagamento dessas despesas, de modo que, também, não há que se falar em dano ao erário.

No entanto, as despesas atinentes à realização de eventos não são afetas à competência do legislativo municipal e, portanto, não deveriam figurar no rol de despesas a serem indenizadas 39, §4º, da Constituição da República bem como o entendimento deste Tribunal acerca da matéria. Além disso, conforme já fundamentado, a contratação dos serviços de forma descentralizada e por meio de dispensa sem a apresentação de justificção, nos moldes do que prevê o art. 26 da Lei nº 8.666/93, é incompatível com ordenamento jurídico pátrio.

Assim, recomendo ao atual Presidente da Câmara Municipal para que esse tipo de gasto seja excluído do rol elencado no normativo que institui o ressarcimento de verbas indenizatórias.

Por fim, voto pela expedição de recomendação, ao atual chefe do Poder Legislativo para que, ao indenizar gastos realizados pelos vereadores, verifique se foram cumpridas todas as exigências contidas na legislação de regência, para que não se configure remuneração indireta, em atenção ao que prevê os arts. 37, caput, inciso XI, e 39, §4º, da Constituição da República.

²⁴ 1. Excepcionalmente, dentre as funções atípicas do Poder Legislativo Municipal, podem figurar eventos promovidos pela Câmara para entrega de premiações, desde que tais eventos estejam previstos em ato normativo, que guardem consonância com a função constitucional do órgão e que exista dotação orçamentária para tanto.

²⁵ Câmara Municipal de Teófilo Otoni. **Resolução nº 1.079/15 de 06 de março de 2015**. Art. 6º. Respeitada a vinculação prevista no inciso I do art. 3º desta resolução, poderão ser indenizadas as despesas com: (...) XV – apoio a promoção de eventos oficiais;

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, acompanho o relator e voto pela irregularidade do pagamento de indenização das despesas a título de verba indenizatória em desconformidade com a Resolução Municipal nº 1.079/15 da Câmara Municipal de Teófilo Otoni: (1) as classificadas como “diversos” que não estavam previstas no rol da legislação municipal bem como as (2) de divulgação parlamentar que configuraram promoção pessoal, devendo os respectivos valores serem ressarcidos ao erário, devidamente atualizados, em conformidade com a Resolução nº 13/13 do Tribunal:

Divulgação da atividade parlamentar

Vereador	Valor indenizado a ser devolvido
Fábio Lemes de Souza	R\$850,00 (oitocentos e cinquenta reais)
Vicentina Pereira Alves	R\$300,00 (trezentos reais)

“Diversos”

Vereador	Valor indenizado a ser devolvido	Arquivo/fl.
Afonso Eustáquio Rodrigues Ferreira	R\$2.552,76 (dois mil e quinhentos e cinquenta e dois reais e setenta e seis centavos)	Tabela 104 - fl. 111/112
Américo Vicente da Silva	R\$7.191,76 (sete mil e cento e noventa e um reais e setenta e seis centavos)	Tabela 105 - fl. 113/114
Fábio Lemes de Souza	R\$494,00 (quatrocentos e noventa e quatro reais)	Tabela 106 - fl. 115
João Paulo Ferreira do Nascimento	R\$1.400,00 (mil e quatrocentos reais)	Tabela 107 - fl. 116
José Roberto Cajaíba de Oliveira	R\$31.915,36 (trinta e um mil novecentos e quinze reais e trinta e seis centavos)	Tabela 108 - fl. 117/117-v
Maria Emília Pinto Soares	R\$331,99 (trezentos e trinta e um reais e noventa e nove centavos)	Tabela 109 - fl. 118
Melquisedeque Gomes dos Santos	R\$3.113,79 (três mil e cento e treze reais e setenta e nove centavos)	Tabela 110 - fl. 119
Northon Neiva Diamantino	R\$1.059,40 (mil e cinquenta e nove reais e quarenta centavos)	Tabela 111 - fl. 120
Paulo César Costa Franco	R\$604,75 (seiscentos e quatro reais e setenta e cinco centavos)	Tabela 112 - fl. 121/121-v
Raulino Pinheiro da Silva	R\$11,00 (onze reais)	Tabela 113 - fl. 122
Vânia Mirian Salustiano Resende	R\$10.766,00 (dez mil e setecentos e sessenta e seis reais)	Tabela 114 - fl. 123
Vicentina Pereira Alves	R\$1.580,83 (mil e quinhentos e oitenta reais e oitenta e três centavos)	Tabela 115 - fl. 124/124-v

Contudo, dirijo do relator e deixo de aplicar multa ao ordenador de despesas em relação a este item, conforme a fundamentação, bem como afasto a aplicação das multas propostas no que se refere à ausência de realização de licitação e às falhas no controle interno.

Afasto, também, a determinação de ressarcimento ao erário dos recursos recebidos a título de verba indenizatória pelos vereadores da Câmara Municipal de Teófilo Otoni, destinados a quitar despesas com a manutenção de seus gabinetes, gastos com manutenção veicular, despesas com consultoria técnico especializada e com a realização de eventos, nos termos da fundamentação.

Proponho, ainda, manter a recomendação ao controle interno apresentada na conclusão do voto do relator, acrescendo a expedição de recomendações ao atual presidente da Câmara Municipal de Teófilo Otoni para que:

- d) observe a indispensabilidade de justificativa que demonstre, em concreto, a necessidade, a proporcionalidade e os ganhos em economicidade da realização de gastos de forma descentralizada;
- e) adote medidas para a exclusão de despesas a serem indenizadas pela Câmara Municipal referentes à contratação de consultoria técnico-especializada, a gastos que não sejam afetos à competência do Poder Legislativo Municipal (item de apoio à eventos oficiais) e à manutenção veicular;
- f) promova o adequado controle, ao indenizar gastos realizados pelos vereadores, de todas as exigências contidas na legislação de regência e nas orientações deste Tribunal de Contas, para que não se configure remuneração indireta, em atenção ao que preveem os arts. 37, *caput*, inciso XI, e 39, §4º, da Constituição da República.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, coerente com os votos que tenho proferido, com as decisões do Tribunal Pleno em casos análogos, eu vou acompanhar a divergência agora aberta pelo Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.
VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES)

rb/fg

