



Ementa de Parecer em Consulta – Tribunal Pleno

Processo: **862825**

Natureza: Consulta

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Capitão Enéas

Consulente: Reinaldo Landulfo Teixeira

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Sessão: 12/09/2012

Aprovado o parecer do Conselheiro Relator, que encampou as considerações do Conselheiro Eduardo Carone Costa e do Conselheiro Sebastião Helvecio. Vencidos o Conselheiro Mauri Torres e a Conselheira Presidente em exercício Adriene Andrade.

EMENTA: 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.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 12/09/12

Procurador presente à Sessão: Marcílio Barenco

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se da Consulta formulada pelo Senhor Reinaldo Landulfo Teixeira, Prefeito de Capitão Enéas, nos seguintes termos:

Os secretários e servidores municipais que necessitarem de utilização dos seus veículos próprios na realização das atividades inerentes ao cargo e função podem ter os gastos com combustíveis custeados com recursos do Erário Público?



Autuada, a Consulta foi a mim distribuída e, ao fundamento do art. 213, I, do Regimento Interno, encaminhada para manifestação da Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula.

A mencionada Coordenadoria informou que não foram identificadas, no banco de dados e nos informativos de jurisprudência deste Tribunal, consultas formuladas nos exatos termos da ora apresentada, mas verificou que já houve pronunciamento quanto às seguintes questões afetas ao tema:

- a) impossibilidade de o Município custear os gastos com combustível de veículo particular de servidor tanto a serviço do legislativo quanto para o uso pessoal, já que tal fato configuraria violação aos princípios da moralidade e razoabilidade. Consulta nº 740569 (22/10/08);
- b) impossibilidade de os municípios custearem despesas com combustível para vereadores em veículo particular, mesmo que em exercício da Câmara Municipal, por configurar, ao mesmo tempo, dispêndio estranho ao orçamento e subsídio indireto sem amparo legal. Consultas nºs 812510 (25/08/10); 780944 (18/08/10); 810007 (03/02/10); 740569 (22/10/08); 725867 (26/03/08); 735614 (25/07/07); 702848 (26/10/05); 694113 (17/08/05); 694126 (17/08/05); 682162 (15/06/04); 677255 (14/05/03); 676645 (09/04/03).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar

Considerando que estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 212 do Regimento Interno, conheço da Consulta.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, ADRIENE ANDRADE:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

EM PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Mérito

O Consulente indaga se os secretários e servidores municipais que necessitarem de utilização dos seus veículos próprios na realização das atividades inerentes ao cargo e à função podem ter os gastos com combustíveis custeados com recursos públicos.

Verifica-se que este Tribunal já se manifestou, em diversas consultas, pela impossibilidade de o Município realizar despesa com combustível para veículos de propriedade de vereadores ou servidores do Poder Legislativo Municipal, ainda que utilizados no interesse do serviço público.

Nesse sentido, no parecer da Consulta nº 740569¹, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, o Tribunal entendeu não ser possível o município cobrir gastos com combustível a ser utilizado em veículo particular, tanto a serviço do Legislativo quanto para uso pessoal, por representar subsídio indireto que, além de vedado pela Constituição da República em seu art. 39, §4º, não será computado a título de despesa de pessoal do Legislativo, contrariando, em suma, os princípios da moralidade e da razoabilidade.

Posteriormente, no parecer da Consulta nº 810007², de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa, esta Corte entendeu pela impossibilidade de o Presidente da Câmara Municipal abastecer seu veículo particular com recursos do Legislativo Municipal, destacando-se os seguintes excertos:

Como bem salientou a douta Auditoria em seu pronunciamento de fl. 10, a situação descrita pelo consulente configura verdadeiro contrato de locação de fato, eis que, ainda que o veículo não seja permanentemente posto à disposição do órgão, a sua eventual utilização em serviço de interesse da Administração, mediante contraprestação (abastecimento), constituirá contrato de locação próprio da Câmara. Ademais, **o uso intercalado do veículo - ora em caráter particular, ora a serviço - tornaria bastante difícil a mensuração do quantum a ser indenizado, o que redundaria em confusão patrimonial** envolvendo o agente público e o órgão contratante.

Já a alternativa de pagamento de quota mensal, desvinculada da efetiva utilização, conferiria caráter remuneratório ao valor pago, hipótese que deve ser de plano rechaçada por contrariar o disposto no art. 37, inciso XI da CR/88. Saliente-se, por oportuno, que o presente questionamento já foi enfrentado, em diversas oportunidades, por esta Corte de Contas, consoante se depreende das consultas n^{os} 676645; 677255; 694113 e 702848.

Cumprе ressaltar que na hipótese de efetiva necessidade de deslocamento do Vereador para outros municípios, recomendável se faz a adoção do sistema de diárias de viagem, devidamente regrado em ato legislativo local (grifamos).

Na Consulta nº 812510³, aprovou-se o parecer do relator, Conselheiro Elmo Braz, no sentido da “ilegalidade da aquisição de combustível para veículos de propriedade de vereadores, mesmo se utilizados no serviço público”.

Apresentado o histórico de deliberações do Tribunal acerca do tema, passa-se à análise da hipótese formulada pelo Consulente.

¹ Consulta nº 740569, de 22 de outubro de 2008.

² Consulta nº 810007, de 03 de fevereiro de 2010.

³ Consulta nº 812510, de 25 de agosto de 2010.

É cediço que, em regra, cabe à Administração Pública proporcionar aos agentes públicos as condições instrumentais adequadas para o exercício das suas funções, incluindo os meios de transporte para eventual deslocamento em serviço.

Ocorre que, nem sempre tais condições podem ser ofertadas. A frota de veículos oficiais, por exemplo, pode não ser suficiente para atender à demanda dos serviços executados pelos agentes públicos do quadro da Administração.

Nessas situações, faz-se necessária a adoção de medidas alternativas visando a alçar a finalidade pública pretendida, em consonância com o princípio da adequação, o qual deriva do princípio da proporcionalidade.

A esse respeito, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, na Consulta nº 05/04273698⁴, entendeu que a matéria é de interesse local e que o Poder Público Municipal poderá ressarcir as despesas com combustível, decorrentes do uso de veículo particular a serviço da Administração, mediante o estabelecimento e a observância, no mínimo, das seguintes condições:

- a) prévia autorização em lei municipal específica;
- b) relacionar-se a deslocamentos que visam o exclusivo atendimento dos serviços e do interesse público;
- c) o veículo particular a ser utilizado nestas condições seja de propriedade do servidor ou do agente político, e esteja previamente cadastrado no órgão competente do Poder Público Municipal;
- d) seja exigida declaração pessoal do proprietário, que isenta a Fazenda Pública Municipal de responsabilidade civil e administrativa, em qualquer hipótese, pelos encargos decorrentes da propriedade, desgaste, multas e danos causados ao veículo ou a terceiros, em razão da utilização do veículo particular a serviço;
- e) seja definida a base de cálculo e a proporção do ressarcimento das despesas com combustível custeadas pelo servidor ou agente político (...);
- f) esteja estabelecido que a indenização do combustível será concedida à vista da comprovação da quilometragem percorrida a partir do ponto de partida a ser fixado pela Administração, mediante relato do percurso e dos serviços efetivados, vinculados ao interesse público;
- g) quando em viagem a serviço, a indenização prevista na letra anterior se fará de acordo com a quilometragem percorrida, cuja base de cálculo deverá ser definida pela Administração Municipal (...).

Nessa linha de entendimento, a Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, no Processo nº 210.884-8/03⁵, ao se manifestar sobre a possibilidade de utilização de veículo particular na realização de missões oficiais, mediante selo e combustível custeados pelo Poder Público, bem observou:

a utilização de recursos públicos para custear atividades ou serviços de interesse público, embora realizados com o emprego conjunto de recursos privados, pode se dar em caráter de exceção, desde que não haja coexistência de interesses particulares na

⁴ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas do Estado. *Processo nº CON-05/04273698*. Relator: Conselheiro Moacir Bertoli. Data da sessão: 05/04/06. Disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/COG/Parecer/Arquivo/Decisao/2006/05042006/504273698.lwp.htm>>.

⁵ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Contas do Estado. *Processo nº 210.884-8*. Relator: Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco. Data da sessão: 22/01/04. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/votos/JMLN/040122/21088403.PDF>>.

utilização da verba pública, o que viciaria o ato praticado, afastando o administrador do fim precípua que deve perseguir para configurar desvio de finalidade.

Desta feita, imprescindível se faz, nessas hipóteses, que não sejam bdiatamente canalizados recursos públicos para a consecução de interesses alheios à atividade administrativa; assim como, da mesma forma, não está obrigado o particular a subsidiar, *de per si*, por meio de bens e recursos próprios, a atividade que será realizada em prol do interesse coletivo, quando os recursos públicos forem insuficientes para a realização da atividade oficial.

Da consideração acima mencionada deduz-se que a referida utilização de verba pública em conjunto com bens privados deve se dar apenas excepcionalmente, uma vez que, eventualmente, afigura-se tarefa complexa dissociar a quantidade de recursos públicos e a utilidade que adveio de bens privados na consecução da atividade desempenhada; assim como o que foi efetivamente realizado na consecução do interesse da coletividade, a justificar o emprego de quantia oriunda do poder público. (...)

Destaque-se, ainda, que a utilização de veículo não implica somente a despesa concernente ao combustível, mas também à própria manutenção e ao desgaste físico que sofre o bem no decorrer do uso ao qual é submetido, o que, em determinadas hipóteses, pode dificultar a exata aferição da parcela com a qual o poder público deve arcar, ensejando a conjugação de outros fatores para solucionar o caso concreto.

Ao final, a sobredita Procuradoria-Geral concluiu pela viabilidade de concessão de cota de combustível, quando da utilização de veículo particular em missões oficiais e de serviço, “na absoluta impossibilidade do uso regular da frota oficial, assegurando-se mecanismos para aferição e controle da necessidade do *quantum* a ser concedido e da atividade efetivamente desempenhada”.

Destaca-se, ainda, que o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais regulamentou o uso de veículos dos próprios servidores, mediante a indenização das despesas, consoante o disposto no Decreto Estadual nº 45.618/11, *verbis*:

Art. 24. Não são autorizadas viagens de servidor em veículos particulares, exceto: (...)

II - em veículo do próprio servidor, no interesse deste e do serviço, desde que previamente autorizado pelo dirigente máximo do órgão ou entidade, admitida a delegação de competência.

(...)

§ 2º Na hipótese do inciso II, a SEPLAG estabelecerá normas sobre a forma de indenização das despesas realizadas pelo servidor que utilizar veículo de sua propriedade em viagens a serviço.

§ 3º Até que sejam estabelecidas as normas a que se refere o § 2º, o servidor que utilizar, em viagens a serviço, veículo de sua propriedade, fará jus, exclusivamente, à indenização das despesas com combustível e com pedágio, podendo receber adiantamentos.

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.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo à presente consulta, concluindo que 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 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.

Nos termos do art. 216 do Regimento Interno, fica reformada a tese assentada nas Consultas mencionadas na fundamentação deste parecer.

É como respondo, Excelência.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com todo respeito ao Relator, vou divergir e votar pela impossibilidade do abastecimento de veículo de funcionário, mesmo em função oficial.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acompanho o voto do Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Sra. Presidente, foi citada uma consulta que eu respondi, que, com a devida vênia, não é paradigma exato para o caso. Eu respondi uma consulta, transcrita no expediente que recebi, em que o consulente indagava basicamente se poderia concomitantemente, observado o intervalo, o uso, ora em caráter particular, ora a serviço, mas com o mesmo abastecimento.

Evidente que eu tinha que responder a consulta que me foi formulada. Nesses termos, entendi que não, porque não tinha controle. Agora, se houver sido engendrada uma forma de controlar que exclua o uso particular daquilo que foi subvencionado pelo poder público, eu poderia concordar. Mas não é isso que eu respondi.

Portanto, não acolho a tese de que se tem que suspender ou cancelar a consulta respondida. Pelo contrário, se ela fosse igual, eu concordaria, mas não é.

Agora, a adoção do controle, se ele existir e for eficiente, e se for em caráter excepcional, como o Relator, na última frase de seu voto explícita, é também uma situação que diverge da que eu respondi, porque eu respondi uma consulta que era em caráter... Se não tem o automóvel, a Câmara paga os deslocamentos do veículo oficial. O voto de S. Exa. é diferente. Em caráter excepcional uma determinada missão pode ser pago, porque vai haver controle. Aí, eu não discordo. Mas o que estou discordando



é o seguinte: a tese contida na consulta que eu respondi não é a mesma. Com isso, eu não concordo.

CONSELHEIRA PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, ADRIENE ANDRADE:

V. Exa. acompanha o Relator, no caso da possibilidade...

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Em parte, desde que haja controle. Se não houver controle, não concordo não!

CONSELHEIRA PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, ADRIENE ANDRADE:

Então, havendo controle, V. Exa. concorda com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Sra. Presidente, pela ordem.

O Conselheiro Eduardo Carone Costa tem razão em relação à parte final da resposta, quando eu digo aqui que, nos termos do art. 216, fica reformada a tese assentada nas Consultas mencionadas na fundamentação deste parecer.

De fato, em relação à consulta de S. Exa., o tema é outro, e fica bem claro aqui que nesse caso há confusão. Então, vou retificar a parte final, para reformar apenas as teses contrárias a esta fundamentação, ou seja, desde que haja, como bem ressaltou o Conselheiro Eduardo Carone Costa, controle sobre a atividade desempenhada e o recurso despendido.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

É difícil estabelecer controle.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Desde que haja, excepcionalmente. Então, nesse caso, encampo as considerações do Conselheiro Eduardo Carone Costa.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Sra. Presidente, quero manifestar que concordo integralmente com o voto bem lançado pelo Conselheiro Cláudio Terrão. Penso que se faz nesta Casa uma justiça, conforme o olhar federativo, porque nós vamos tratar os municípios da mesma forma que tratamos o Estado.

O Estado possui regulamentação para que o seu servidor possa utilizar o veículo próprio, e acho perfeitamente possível – com as observações que o Conselheiro Carone salienta sobre o controle – que essa mesma possibilidade seja estendida ao agente público municipal.

A única sugestão que eu faria ao nobre Relator – exatamente na conclusão do seu voto –, quando ele consagra sua fala e assenta que “na realização de atividades inerentes aos cargos e funções podem ter os gastos com combustíveis custeados com recursos públicos”, apenas para atender aquele servidor que tenha a sua atividade indenizada, é esta ressalva: “custeados ou indenizados com recursos públicos”. É para atender aquele tipo de atividade em que há previsão legal para fazer a indenização em função desse gasto com combustível.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Na verdade, isso já está bem definido na fundamentação. Mas, enfim, não vejo nenhum problema de se inserir na conclusão.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Eu também acho, mas é só para realçar e dar uma visibilidade.

CONSELHEIRA PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, ADRIENE ANDRADE:

Acompanho o Relator por ser para servidores municipais e secretários municipais; não encampa agente político. Essa resposta está fechada, razão pela qual acompanho o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Pela ordem, Sra. Presidente, apenas para destacar que secretários são agentes políticos.

CONSELHEIRA PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, ADRIENE ANDRADE:

É que estou pensando em Prefeitos e Vereadores, a gente tem... Mas se equiparam a agente político mesmo. Foi um equívoco. V. Ex^a vai estender a Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores?

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Entendo que a mesma razão de fato e de direito, sendo muito franco. Excepcionalmente, se a administração não tiver condições de fornecer os instrumentos necessários para a realização das funções públicas, seja ela de natureza política ou eminentemente administrativa, não vejo nenhum problema em que se abasteça ou, como bem sugeriu na parte conclusiva o Conselheiro Sebastião Helvecio, se indenize o agente público – aí já é agente público – nessa parcela que ele utilizou para a realização do serviço público, para o cumprimento de sua função. Eu, com a devida vênua, não vejo nenhuma razão para restringir não.

CONSELHEIRA PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, ADRIENE ANDRADE:

Então, assim sendo, eu vou ficar vencida. Apurando mais e pensando pela *praxis*, por conhecer um pouco da prática, vou ficar vencida.

APROVADO O PARECER DO CONSELHEIRO RELATOR, QUE ENCAMPOU AS CONSIDERAÇÕES DO CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA E DO CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO. VENCIDOS O CONSELHEIRO MAURI TORRES E A CONSELHEIRA PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, ADRIENE ANDRADE.