

Processo: 1013245

Natureza: AUDITORIA

Procedência: Câmara Municipal de Conceição do Pará

Responsáveis: José Clebis Rodrigues, Adilton Gomes dos Santos, Antônio Hilarino Estêvão, Genir Massauê Rachide Filho, José Manoel Vicente, José Maria Galvão, Lourival Soares dos Santos, Raimundo Carlos Leão, Wanderley de Oliveira Almeida e Luciano Lopes Viegas

Exercícios: 2015 e 2016

Procuradores: Joaquim Antônio Murta Oliveira Pereira, OAB/MG nº 139.385; Guilherme Silveira Diniz Machado, OAB/MG nº 67.408; Fernando Antônio Rodrigues, OAB/MG nº 51.959; Guilherme Eustáquio de Faria Lobato, OAB/MG nº 109.692

MPC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

SEGUNDA CÂMARA – 10/6/2021

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. CÂMARA MUNICIPAL. PAGAMENTO DE VERBA INDENIZATÓRIA AOS VEREADORES. PRELIMINAR. ARGUIÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA EDITADA PELO LEGISLATIVO MUNICIPAL. SUBSÍDIO. PAGAMENTO DE VERBA INDENIZATÓRIA. POSSIBILIDADE. DECORRÊNCIA DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO PÚBLICA. OBSERVÂNCIA DO TETO ESTABELECIDO. INEXISTÊNCIA DE PARCELAS CONTÍNUAS. PRESTAÇÕES DE CONTAS INDIVIDUAIS. NÃO ACOLHIMENTO. MÉRITO. SUPOSTO RECEBIMENTO DE SUBSÍDIO INDIRETO. DESPESAS COM LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. PREVISÃO NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. RESPEITO AO LIMITE ESTABELECIDO. INEXISTÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE PAGAMENTOS EM PARCELA FIXA. IMPROCEDÊNCIA. NÃO APLICAÇÃO DE SANÇÃO. EXPECTATIVA DE LEGÍTIMA ATUAÇÃO DO GESTOR. RECOMENDAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE RECIBOS APÓS A REALIZAÇÃO DA INSPEÇÃO. ANOTAÇÃO DE RECEBIMENTO DA DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA EM MOMENTO POSTERIOR AO REEMBOLSO. NÃO COMPROVAÇÃO DAS DESPESAS. AFRONTA À NORMA MUNICIPAL. IRREGULARIDADE. DANO AO ERÁRIO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. ORDENADORES DAS DESPESAS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. MULTA. DEMAIS VALORES. PEQUENA MONTA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. LOCAÇÃO DE BENS MÓVEIS. AUSÊNCIA DE NOTA FISCAL. OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA. NÃO INCIDÊNCIA DE IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. É regular o pagamento de verba indenizatória a vereadores desde que vise a ressarcir despesas realizadas em decorrência do exercício da função pública, precedidas de autorização legislativa, que não extrapolem o teto estabelecido na norma regulamentar e não sejam fixadas em parcelas contínuas, bem como estejam condicionadas à apresentação das prestações de contas individuais acompanhadas de recibos e notas fiscais, na esteira da jurisprudência deste Tribunal.
2. As despesas com locação de veículos eram previstas na legislação municipal como indenizáveis, não se tratando, portanto, de hipótese em que era exigida a contratação do serviço,

por parte do órgão legislativo, mediante procedimento licitatório, devendo ser afastado eventual apontamento de dano ao erário ou mesmo a pretensão punitiva desta Corte pelo recebimento de subsídio indireto.

3. Embora exista norma autorizativa para legitimar os pagamentos de verbas de caráter indenizatório, a sua realização, nos termos da jurisprudência desta Corte de Contas e em consonância com o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição da República, deve estar vinculada à regular e efetiva prestação de contas das despesas realizadas pelo agente público, notadamente se exigida pela legislação municipal.

4. A inexistência, nos autos, de documentos ou outros comprovantes que permitam aferir a regular e efetiva prestação de contas na realização de despesas com locação de veículos realizadas durante o exercício do mandato de vereador, conforme exigido pela legislação municipal, configura dano ao erário, nos termos da jurisprudência desta Corte de Contas.

5. A pequena monta dos valores a restituir em relação a alguns responsáveis autoriza a aplicação do princípio da insignificância, consolidada no âmbito da jurisprudência deste Tribunal de Contas, afastando a determinação de ressarcimento aos cofres públicos municipais de dano individualmente apurado.

6. O ordenador de despesas, ao assinar empenhos, emitir cheques, autorizar gastos, exerce controle quanto à regularidade e à legalidade da despesa pública, responsabilizando-se por todas as despesas, notadamente se descumpra ato normativo do próprio órgão em que exerce suas atividades, o que configura erro grosseiro, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

ACÓRDÃO

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

- I) não acolher, preliminarmente, a arguição de inconstitucionalidade incidental da Resolução n. 3/2003, alterada pela Resolução n. 3/2014, da Câmara Municipal de Conceição do Pará, por não haver qualquer inconstitucionalidade formal ou material na referida norma, nos termos da proposta de voto do Relator;
- II) julgar, no mérito, parcialmente procedentes os apontamentos de irregularidade da auditoria de conformidade, nos termos do art. 71, § 2º, da Lei Orgânica deste Tribunal c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, com as observações do Conselheiro Cláudio Couto Terrão;
- III) determinar que os responsáveis a seguir elencados, beneficiários dos valores recebidos irregularmente, nos termos desta proposta de voto, promovam o ressarcimento ao erário municipal, devidamente corrigido até a data de seu efetivo recolhimento, conforme discriminado:
 - a) Sr. Adilton Gomes dos Santos, no valor de R\$ 36.537,13 (trinta e seis mil, quinhentos e trinta e sete reais e treze centavos), referente à soma das despesas realizadas nos meses de agosto a dezembro de 2015, no montante de R\$ 16.225,70 (dezesesseis mil e duzentos e vinte e cinco reais e setenta centavos), e nos meses de janeiro a dezembro de 2016, no montante de R\$ 20.311,43 (vinte mil e trezentos e onze reais e quarenta e três centavos);
 - b) Sr. Lourival Soares dos Santos, no valor de R\$ 20.194,72 (vinte mil, cento e noventa e quatro reais e setenta e dois centavos), referente à soma das despesas realizadas nos meses de janeiro a dezembro de 2016;

- IV) determinar que o Sr. José Clebis Rodrigues, então ordenador das despesas, promova, de forma solidária, o ressarcimento ao erário no montante de R\$ 45.643,85 (quarenta e cinco mil, seiscentos e quarenta e três reais e oitenta e cinco centavos), referente à soma das despesas pagas ao Sr. Adilton Gomes dos Santos, nos meses de novembro e dezembro de 2015 e, ainda, entre janeiro a dezembro de 2016, no montante de R\$ 25.449,13 (vinte e cinco mil, quatrocentos e quarenta e nove reais e treze centavos), e das despesas pagas ao Sr. Lourival Soares dos Santos, no montante de R\$ 20.194,72 (vinte mil, cento e noventa e quatro reais e setenta e dois centavos), referentes às despesas realizadas entre janeiro a dezembro de 2016;
- V) aplicar multa ao Sr. José Clebis Rodrigues, então presidente da Câmara Municipal de Conceição do Pará e ordenador de despesas, no valor de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), bem como ao Sr. Adilton Gomes dos Santos, ordenador de despesas, à época, no valor de R\$ 1.100,00 (mil e cem reais), em razão da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, que resultou em prejuízo ao erário, consubstanciado no ordenamento de despesas de verbas indenizatórias em desacordo com o regramento legal municipal, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 86, ambos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, nos termos da manifestação ministerial;
- VI) deixar de determinar o ressarcimento aos cofres públicos municipais do dano imputado aos ex-vereadores Srs. José Clebis Rodrigues, Raimundo Carlos Leão e Genir Massaude Rachide Filho, em consonância com o princípio da insignificância e do entendimento consolidado no âmbito deste Tribunal de Contas, diante da atipicidade material do dano ao erário imputado aos referidos responsáveis, relativo às despesas de locação de veículos, nos valores respectivos de R\$ 2.355,63 (dois mil, trezentos e cinquenta e cinco reais e sessenta e três centavos), R\$ 912,35 (novecentos e doze reais e trinta e cinco centavos) e R\$ 931,97 (novecentos e trinta e um reais e noventa e sete centavos), devidamente atualizados de acordo com os índices de atualização monetária divulgados pelo TJMG referentes ao mês de fevereiro de 2021;
- VII) recomendar ao atual presidente da Câmara Municipal de Conceição do Pará que promova a adoção de medidas objetivando a otimização dos gastos com locação de veículos e o aprimoramento do controle dessas despesas, observando-se a legislação pertinente, especialmente a Lei n. 8.666/1993 e a Lei n. 4.320/1964, bem como a jurisprudência deste Tribunal;
- VIII) determinar a intimação dos responsáveis por via postal e do Ministério Público de Contas, na forma regimental;
- IX) determinar o arquivamento dos autos, após promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila. Acolhida em parte a proposta de voto do Relator. Vencido em parte, no mérito, o Conselheiro Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de junho de 2021.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Prolator de voto vencedor

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 29/4/2021

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de auditoria de conformidade realizada na Câmara Municipal de Conceição do Pará, em decorrência do Plano de Fiscalização de 2017, aprovado pela Portaria n. 31/Pres./2017, com a finalidade de examinar a regularidade da execução das despesas com verbas indenizatórias aos vereadores nos exercícios de 2015 e 2016.

No Relatório de Auditoria de Conformidade, às fls. 7/19v, a equipe de auditores informou que, por meio da Resolução n. 3/2003, alterada pela Resolução n. 3/2014, foi instituída a verba indenizatória a ser concedida aos vereadores, em razão do exercício do mandato parlamentar. Todavia, aduziu que os valores recebidos pelos edis não teriam caráter indenizatório, uma vez que foram destinados, em sua totalidade, ao pagamento da locação de veículos, observada a quota máxima fixada de R\$ 3.000,00 mensais por parlamentar e de R\$ 4.000,00 para o presidente da Câmara. Ressaltou, ainda, que, no período examinado, tais despesas não teriam ocorrido de forma excepcional e eventual e sim para a cobertura de atividades inerentes ao exercício do mandato parlamentar, de modo que o referido reembolso teria caráter remuneratório e configuraria “[...] acréscimo inconstitucional ao subsídio mensal fixado”.

Em conclusão, foram então reportados dois achados: o primeiro referente à irregularidade dos valores recebidos pelos vereadores, a título de verbas indenizatórias, sob o prisma das normas constitucionais e legais, assim como do posicionamento jurisprudencial deste Tribunal; e o segundo sobre a inobservância das regras do direito administrativo na execução das despesas ressarcidas.

Na proposta de encaminhamento, a equipe de auditoria manifestou-se pelo deferimento de medida cautelar a fim de afastar a incidência da Resolução n. 3/2013, alterada pela Resolução n. 3/2014, diante do perigo de “[...] grave lesão ao erário ou risco de ineficácia da decisão de mérito”. Opinou, ainda, pelo afastamento da incidência da mencionada norma *in casu*, após a apreciação incidental de sua constitucionalidade, e que, em momento posterior, fosse determinada a revisão da mencionada norma. Requereu a citação dos responsáveis e concluiu, por fim, que esta auditoria fosse convertida em tomada de contas especial.

A relatora, à época, em despacho de fl. 46/46v, indeferiu a medida liminar requerida, argumentando que o possível dano advindo da legislação em comento não era irreparável, uma vez que os beneficiários poderiam ser condenados a ressarcir os valores caso fosse reconhecida a inconstitucionalidade das normas. Em seguida, determinou a citação dos responsáveis.

Ato contínuo, o presidente da Câmara Municipal informou, por meio do Ofício n. 57/2017, fl. 78, que a Resolução n. 3/2003 teria sido revogada pela Resolução n. 4/2017, fl. 79, com efeitos retroativos a 1º/8/2017.

Citados, os responsáveis apresentaram defesa conjunta às fls. 111/116. Em síntese, aduziram que a previsão de ressarcimento das despesas com a locação de veículos utilizados no exercício do mandato parlamentar teria sido instituída por meio da Resolução n. 3/2003, “[...] consideravelmente anterior aos exercícios de 2015 e 2016”, não podendo a responsabilidade quanto ao ato normativo lhes ser imposta. Ressaltaram que a referida resolução teria sido prontamente revogada pelos vereadores em momento posterior e que algumas das despesas apontadas teriam ocorrido no recesso parlamentar, período no qual não

há realização de sessões, não podendo se presumir a interrupção das atividades administrativas nem das demais funções dos edis.

No que tange à suposta inobservância de licitação na locação de veículos, argumentaram que, por se tratar de despesas custeadas por verba indenizatória, não seria cabível realizar prévio procedimento licitatório. No que concerne à falta de nota fiscal de recolhimento do ISS, alegaram que não havia a incidência do tributo para a locação de bens móveis, não havendo embasamento legal para emissão de tal documento.

Por fim, salientaram que, em nova pesquisa aos arquivos do legislativo municipal, encontraram comprovantes, que foram juntados às fls. 127/144. Pugnaram, assim, pela regularidade das despesas.

A Câmara Municipal de Conceição do Pará, por meio da petição protocolizada sob o n. 4048510/2018, requereu a sua admissão como assistente litisconsorcial. O relator, à época, à fl. 154/154v, admitiu o seu ingresso como interessada, “[...] no estágio em que se encontra, [...] facultando-lhe a prática de todos os atos processuais cabíveis”. Em seguida, determinou a juntada de petição de fls. 156/159, acompanhada dos documentos de fls. 160/193, na qual a Casa Legislativa informou novamente a revogação da Resolução n. 3/2003, afirmando ter sido modificado o método de ressarcimento das despesas. Defendeu, por fim, a constitucionalidade da norma, argumentando que o rito fora respeitado pelos edis e que eventual inconstitucionalidade deveria ser arguida perante o Poder Judiciário.

Em seguida, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 2ª CFM apresentou seu estudo às fls. 196/200v e 203 e concluiu que, neste Tribunal, há entendimento consolidado no sentido de ser possível o ressarcimento de verbas indenizatórias de caráter extraordinário. Entretanto, aduziu que as despesas, nos valores de R\$ 222.407,69 em 2015 e R\$ 189.117,07 em 2016, conforme documentação colacionada, não teriam sido realizadas de forma excepcional e eventual, configurando, em verdade, subsídio indireto, tendo em vista a existência de quota fixa de até R\$ 3.000,00 mensais para os vereadores e de até R\$ 4.000,00 para o presidente da Câmara.

No que tange à falta de licitação, ressaltou que os montantes expendidos suplantariam o limite de dispensa de licitação R\$ 8.000,00, havendo, assim, o fracionamento de despesas e consequente desrespeito ao princípio do devido procedimento licitatório.

No que se refere à falta de emissão de notas fiscais e recolhimento de ISS, acatou as justificativas da defesa, considerando serem válidos os recibos para demonstrar a realização dos serviços.

Quanto à ausência de comprovantes, observou que os vereadores Srs. Adilton Gomes dos Santos e Raimundo Carlos Leão não teriam apresentado documentos hábeis no momento da liquidação e do pagamento da despesa, a fim de amparar o procedimento contábil, e que os recibos da locação realizada pelo primeiro são posteriores à ida da equipe de auditoria ao Município. Em relação aos Srs. Lourival Soares dos Santos, José Clebis Rodrigues e Genir Massaude Rachide Filho, afirmou que “[...] não fizeram prova do pagamento de gastos com locação de veículos durante o exercício de 2016”.

Salientou que o então presidente da Câmara acolheu “[...] as sugestões oferecidas pelos técnicos deste Tribunal de Contas na proposta de encaminhamento às fls. 18/19 dos autos, no sentido de afastar a incidência da Resolução n. 03/2003 de 23/03/2003, alterada pela Resolução n. 03/2014, de 12/12/2014”, o que foi feito “[...] por meio da Resolução n. 04 de 24/08/2017, com efeito retroativo a 1º de agosto de 2017 e Resolução n. 02/2017 de 01/07/2017, às fls. 160/161”.

Por fim, concluiu pelo ressarcimento ao erário e pela aplicação de multa aos responsáveis.

O Ministério Público de Contas apresentou seu parecer às fls. 204/210v. Afirmou, prefacialmente, “[...] que não merece prosperar a alegação da defesa de que a irregularidade foi sanada diante da revogação da Resolução n. 03/2003, extinguindo a verba indenizatória no âmbito da Câmara Municipal, tendo em vista que a revogação opera efeitos *ex nunc*”, ainda valendo para as situações anteriormente construídas.

Apontou que as despesas teriam ocorrido de maneira rotineira, “[...] evidenciado o caráter remuneratório de tais pagamentos, bem como a inobservância ao disposto no § 4º do art. 39 da CR/1988”, razão pela qual entendeu que deveria haver a restituição do dano ao erário causado pelos vereadores responsáveis.

Outrossim, em concordância com o relatório da 2ª CFM, argumentou que houve desrespeito ao princípio do prévio procedimento licitatório, de responsabilidade do Sr. José Clebis Rodrigues, presidente da Câmara, bem como do Sr. Adilton Gomes dos Santos, presidente substituto.

Ademais, concluiu “[...] pela irregularidade no tocante à ausência de comprovação de pagamento dos gastos com locação de veículos realizados nos exercícios de 2015 e 2016”, imputável aos Srs. Adilton Gomes dos Santos, Lourival Soares dos Santos, José Clebis Rodrigues, Raimundo Carlos Leão e Genir Massaud Rachide Filho.

Afastou, no entanto, o apontamento no que se refere a não apresentação de notas fiscais dos serviços, assim como ao não recolhimento do ISS e à falta de desconto do IRRF e INSS.

Opinou, por fim, pelo ressarcimento ao erário das “[...] verbas indenizatórias pagas aos vereadores [...], no valor histórico total de R\$411.524,76”, e pela aplicação de sanção pela irregularidade em questão, no valor de R\$ 2.000,00. Além disso, defendeu a aplicação de sanção aos presidentes da Câmara ante o descumprimento do dever de licitar, também no valor de R\$ 2.000,00 e aos edis Srs. Adilton Gomes dos Santos, Lourival Soares dos Santos, José Clebis Rodrigues, Raimundo Carlos Leão e Genir Massaud Rachide Filho pela não comprovação das despesas com locação, no valor de R\$ 1.500,00.

Na petição de fl. 215, os responsáveis requereram vista dos autos, tendo o pedido sido deferido, nos termos do despacho à fl. 211.

É o relatório.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Passo a palavra ao ilustre defensor, doutor Joaquim Antônio.

ADVOGADO JOAQUIM ANTÔNIO MURTA OLIVEIRA PEREIRA:

Exmo. senhor Presidente, senhor Relator, senhores Conselheiros, representante do Ministério Público, bom dia novamente a todos.

Como já dito, trata-se de Auditoria realizada por este Tribunal na Câmara Municipal de Conceição do Pará, na qual foram constatadas supostas irregularidades na utilização de verba indenizatória, nos anos de 2015 e 2016, para custeio de despesas com locação de veículos utilizados no exercício do mandato parlamentar.

Ocorre que, no âmbito da Câmara Municipal de Conceição do Pará, a verba indenizatória foi instituída pela Resolução n. 3/2003, que previa expressamente a possibilidade de o vereador ser ressarcido das despesas com locação de veículos utilizados no exercício do mandato parlamentar: art. 1º, § 1º, inciso III, da referida Resolução. Ou seja, o ato normativo que

autorizava a realização das despesas em questão foi editado mais de dez anos antes da realização da auditoria.

De toda sorte, diante dos apontamentos feitos por este Tribunal, os vereadores prontamente revogaram a Resolução 03/2003, conforme documentos acostados às fls. 78/79, extinguindo a verba indenizatória no âmbito da Câmara Municipal de Conceição do Pará.

Portanto e aqui na linha do Recurso Ordinário nº 980612, de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, não é razoável a exigibilidade de conduta diversa daquela que foi praticada pelos edis, haja vista que estava amparada em ato normativo próprio. No que tange à necessidade de licitação para locação de veículos, é importante ressaltar que estamos tratando de utilização de recursos de verba indenizatória, que tem por finalidade ressarcir os agentes públicos das despesas por eles suportadas, no exercício do mandato. Portanto, não estamos diante de contratação pela administração pública, razão pela qual não é exigível o prévio procedimento licitatório.

Com relação às notas fiscais para comprovação das despesas, vale destacar, na linha do entendimento adotado também no reexame pela unidade técnica que, diante do fato de se tratar de locação de bens, que não incide imposto sobre serviços, o ISS (Súmula Vinculante nº 31), é admissível a utilização de recibos para comprovação das despesas, inclusive, o Regulamento do Imposto de Renda, art. 51, do Decreto nº 3000/99, admite a comprovação das receitas de locação de bens mediante a emissão de recibo, inclusive quando se trata de receitas de pessoas jurídicas, nos termos da Solução de Consulta da Receita Federal nº 295/2014.

Este Tribunal também tem o entendimento de ser regular a comprovação de despesas por outro documento hábil, como recibo, quando não há obrigação de emissão de nota fiscal (Consulta nº 862579). Assim, os recibos apresentados são suficientes para comprovar a despesa realizada e autorizar o pagamento da verba indenizatória, até então, prevista em resolução da Câmara Municipal.

Por fim, não se pode olvidar aqui o disposto no art. 22 da LINDB, que determina que sejam considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, nos atos de controle, ganhando relevo a situação fática do município de Conceição do Pará, com a necessidade de um vereador se deslocar para zonas rurais, dirigir-se a outros municípios para exercer plenamente as funções parlamentares, sendo razoável a realização de despesa com locação de veículos, locados de pessoas físicas, uma vez que o município não dispõe de empresas de locação.

Então, senhores Conselheiros, com essas breves considerações, requere sejam considerados regulares os atos analisados, pugnando pelo arquivamento do feito.

Muito obrigado.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Devolvo a palavra ao ilustre Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Agradeço ao doutor Joaquim pela sustentação oral e passo agora à preliminar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminar – arguição de inconstitucionalidade da Resolução n. 3/2003, alterada pela Resolução n. 3/2014

Conforme relatado, a equipe de auditoria, em seu relatório, fls. 7/19v, arguiu a inconstitucionalidade da Resolução n. 3/2003, alterada pela Resolução n. 3/2014, norma instituidora das verbas indenizatórias. Em contraposição, a Câmara Municipal, às fls. 156/159, cujo ingresso no feito fora autorizado pelo relator, à época, fl. 154/154v, requereu a declaração de constitucionalidade da norma. Defendeu ainda que a análise deveria ser realizada “[...] por ação própria perante o Poder Judiciário”.

É verdade que o controle concentrado de constitucionalidade é atribuição exclusiva do Poder Judiciário, não cabendo aos Tribunais de Contas, dessa forma, a declaração de **inconstitucionalidade em abstrato** de lei ou ato normativo. Entretanto, segundo posicionamento do próprio STF, nos termos da Súmula n. 347, o “[...] Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”. Sobre o assunto, apresentei o meu entendimento no artigo “Controle de Constitucionalidade pelos Tribunais de Contas na visão da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal” (2018)¹:

Aos Tribunais de Contas não compete a declaração de inconstitucionalidade de lei, competência essa restrita aos órgãos do Poder Judiciário. O que lhes assegura a ordem jurídica, na efetivação do primado da Constituição Federal no controle das contas públicas, é a inaplicabilidade da lei que afronta a Constituição, pois “há que se distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado”.

Desse modo, verifico que é manifesta a possibilidade de o Tribunal de Contas promover, *in casu*, o afastamento dos efeitos de lei que repute inconstitucional.

Passando à análise do caso, destaco que a Câmara defendeu a validade da norma, afirmando que o pagamento de verbas indenizatórias aos vereadores não seria matéria constitucional, pois teria sido questionado apenas a forma de pagamento e a respectiva prestação de contas. Em contrapartida, a equipe de auditoria apontou que, diante da documentação apresentada, os gastos realizados pelos vereadores não ocorreram de forma excepcional e eventual, além de não terem sido apresentados os controles necessários para comprovação dos valores, configurando, assim, subsídio indireto, o que é vedado pela Constituição da República.

Primeiramente, cabe evocar o comando constitucional proveniente do art. 39, § 4º, da Constituição da República, alterado pela Emenda Constitucional n. 19/1998, que, determinando as regras gerais pertinentes à reforma administrativa, designou como “subsídio” a remuneração do detentor de mandato eletivo, ministros de estado e secretários estaduais e municipais. Vejamos, pois:

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

¹ MONTEIRO, Adonias Fernandes. Controle de Constitucionalidade pelos Tribunais de Contas na visão da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, DF, 29 mar. 2018. Disponível em: <<http://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/51496/control-de-constitucionalidade-pelos-tribunais-de-contas-na-visao-da-jurisprudencia-do-supremo-tribunal-federal>>. Acesso em: 22/3/2021.

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. [...]

Do mencionado mandamento constitucional, verifica-se que foi vedado o acréscimo de qualquer outra espécie remuneratória ao subsídio fixado, que deve consistir exclusivamente de parcela única. Sobre o tema, destaco doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello²:

Com o intuito de tornar mais visível e controlável a remuneração de certos cargos, impedindo que fosse constituída por distintas parcelas que se agregassem de maneira a elevar-lhes o montante, a Constituição criou uma modalidade retributiva denominada *subsídio*.

Subsídio é a denominação atribuída à forma remuneratória de certos cargos, por força da qual a retribuição que lhes concerne se efetua por meio de pagamentos mensais de parcelas únicas, ou seja, indivisas e insuscetíveis de aditamentos ou acréscimos de qualquer espécie. [...]. (grifei)

Ocorre que ficaram excluídos dos limites impostos pela norma constitucional os valores que não ostentem caráter remuneratório, a exemplo dos de natureza indenizatória. Nesse sentido, destaco trecho do voto proferido pelo relator, ministro Teori Zavascki, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.941/2019³, apreciada pelo STF, que menciona livro publicado pela ministra Cármen Lúcia:

[...] Essa orientação foi adequadamente sustentada pela Ministra Cármen Lúcia em texto doutrinário:

“Daí se tem que não há qualquer proibição constitucional a que o agente público, descrito dentre aqueles elencados na norma do art. 39, § 4º, venha a perceber, em sua *remuneração*, e não em seu *subsídio*, outra parcela que corresponda a uma circunstância específica, esporádica e com fundamento diverso daquele relativo ao valor- padrão básico devido em função do exercício do cargo. [...] O que agente público algum pode ter é a fixação de uma parcela de verba de representação, ou qualquer outra, definida para compor a sua remuneração em caráter permanente e fixo, além do subsídio.

Assim, não se há duvidar da legítima e indisputável incidência dos demais valores que são devidos, constitucional e legalmente, aos agentes definidos no art. 39, § 4º, tais como aquelas que correspondem a) às indenizações (ajuda de custo, motivada pela mudança de domicílio do agente determinada pela entidade administrativa competente; diárias, que são pagas, como aquela, em pecúnia, e que se devem por força de deslocamento de sua sede de trabalho para outra localidade para prestação de trabalho etc.). As indenizações são recomposição de valor gasto em razão do próprio serviço, pelo que são situações precárias, com motivação específica e prevista em lei, e o seu pagamento não altera o valor do subsídio, mas o valor da remuneração, porque elas são inserida no próprio documento de pagamento. Indenização visa deixar sem dano o patrimônio daquele que a ela tem direito, pelo que, evidentemente, jamais se poderia deixar de realizá-la; b) aos adicionais, que são valores devidos ao servidor em razão de condições externas determinantes de uma prestação em situação peculiar, geralmente provisória, tais como a periculosidade da atividade- desempenho, a insalubridade do ambiente no qual se dá a prestação da atividade ou a dedicação extraordinária que lhe é demandada em relação ao normal do que lhe é posto como obrigação. Também se consideram adicionais os pagamentos feitos em razão de férias (art. 7º, XVII, combinado com o art. 39, § 3º) e de trabalho prestado em horário noturno (art. 7º, XVI, combinado com o art. 39, § 3º); c) às gratificações, que são os valores

² MELLO, C.A.B. *Curso de Direito Administrativo*, 24ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2007, p. 263

³ ADI 4941, Tribunal Pleno, relator ministro Teori Zavascki, redator do acórdão ministro Luiz Fux, julgado em 14/8/2019, divulgado no DJe-024 de 6/2/2020, publicado em 7/2/2020. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751931889>>. Acesso em: 22/3/2021.

devidos em razão do exercício de cargos ou funções de chefia, direção e assessoramento, quando elas não forem próprias das tarefas cometidas como objeto da prestação definida para o agente.

Tanto os adicionais ou gratificações são aqui sublinhados porque, tendo sido apontados, expressa e exemplificadamente, pelo constituinte reformador no texto do art. 39, § 4º, poderiam ser considerados como vedados sempre. Não parece que este seja o ditame normativo contido naquele dispositivo. O que ali se proíbe, rigorosamente, é que o subsídio se decomponha em parcelas (o subsídio haverá de ser *fixado em parcela única*, como antes reiteradamente observado), atribuindo-se eventualmente a qualquer deles a condição de um acréscimo ou vantagem, em caráter permanente e perpendicularmente positivada e inserida como valor à parte e além daquela de constitui, formalmente, o subsídio. Não se introduziu, pela regra em referência, uma condição defesa em caráter peremptório, quer do pagamento de adicionais, quer do pagamento indenizatório, que mesmo da representação, porque se qualquer deles incorrer, quando tiver comprovada a condição de fato que enseja aqueles débitos da pessoa estatal para com o agente público, configura-se uma situação de enriquecimento ilícito dessa entidade e de encargo suplementar e diferenciado de uma pessoa em relação às demais. Nenhuma dessas duas situações é admitida como legítima no direito democrático vigente. O que não se pode é, à guisa de garantir um adicional válido juridicamente e legítimo administrativamente, conferir um acréscimo remuneratório sem o atendimento das exigências constitucionais e sem igualdade para todas as categorias e para todos os agentes que deveriam titularizá-lo.

Subsídio não elimina nem é incompatível com vantagens constitucionalmente obrigatórias ou legalmente concedidas. O que não se admite mais é a concessão de um aumento que venha travestido de vantagem, mas que dessa natureza não é. A vantagem guarda natureza própria, fundamento específico e caracterização legal singular, que não é confundida com os sucessivos aumentos e aumentos sobre aumentos, que mais escondiam que mostravam aos cidadãos quanto cada qual dos seus agentes percebia em função do exercício do seu cargo, função ou emprego público.” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999. pp. 312- 314)

[...] (grifei)

O ministro Luiz Fux, em seu voto vista proferido no mesmo julgamento, trouxe argumentação, ilustrada na seguinte doutrina:

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (2012), aponta a mitigação, no particular, do alcance do alcance do §4º do art. 39 da Constituição, pela própria interpretação sistemática do texto constitucional, *verbis*:

“Embora o dispositivo [ao se referir ao art. 39, § 4º, da CRFB/1988] fale em parcela única, a intenção do legislador fica parcialmente frustrada em decorrência de outros dispositivos da própria Constituição, que não foram atingidos pela Emenda. Com efeito, mantém-se, no artigo 39, § 3º, a norma que manda aplicar aos ocupantes de cargo público o disposto no artigo 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX. Com isto, o servidor que ocupe cargo público (o que exclui os que exercem mandato eletivo e os que ocupam emprego público), já abrangidos pelo artigo 7º fará jus a: décimo terceiro salário, adicional noturno, salário-família, remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, a 50% à do normal, adicional de férias, licença à gestante, sem prejuízo do emprego e salário, com a duração de cento e vinte dias.

(...)

Também não podem deixar de ser pagas as vantagens que têm caráter indenizatório, já que se trata de compensar o servidor por despesas efetuadas no exercício do cargo; é o caso das diárias e das ajudas de custo. Não se pode pretender que o servidor que faça gastos indispensáveis ao exercício de suas atribuições não receba a devida compensação pecuniária. Trata-se de aplicação pura e simples de um princípio geral de direito que impõe

a quem quer que cause prejuízo a outrem o dever de indenizar. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. pp. 607-608, sem o grifo no original).

Destarte, no julgamento da referida ADI (de n. 4.941/2019), o STF promoveu, assim, interpretação sistemática para afastar a interpretação de que seria irregular o pagamento de outras vantagens constitucionalmente obrigatórias ou legalmente concedidas. Em que pese o referido julgado não ter abordado especificamente o tema da legalidade do pagamento de verbas indenizatórias, restou ementado que “[...] o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio”. Do voto condutor, transcrevo este trecho bastante elucidativo:

Cumpra, assim, estabelecer em que medida e em que situações seria cabível eventual pagamento adicional. O que o novo modelo de subsídio busca evitar – e essa visão teleológica é decisiva para delimitar seu alcance – é que atividades exercidas pelo servidor público como inerentes ao cargo que ocupa (e que já são cobertas pelo subsídio) sejam remuneradas com o acréscimo de qualquer outra parcela adicional. Nessa compreensão, portanto, ficam excluídos dos limites impostos pela norma constitucional, em primeiro lugar, os valores que não ostentem caráter remuneratório, como os que representem, não apenas na denominação, mas também na sua essência, natureza indenizatória (os quais, aliás, sequer estão sujeitos à incidência do teto de retribuição, segundo o art. 37, § 11º, da CF). [...] (grifei)

Impende ressaltar que, no âmbito deste Tribunal, já vem sendo adotado o entendimento de que o pagamento de verbas indenizatórias é compatível com a remuneração por subsídio, consoante se extrai da ementa a seguir transcrita:

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EXERCÍCIO. SUBSÍDIO. DEPUTADOS ESTADUAIS. EXISTÊNCIA DE NORMA ESPECÍFICA. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. DESNECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. VINCULAÇÃO INDEVIDA A SUBSÍDIO DE DEPUTADOS FEDERAIS. RECOMENDAÇÃO. PARCELAS INDENIZATÓRIAS. CONFIANÇA LEGÍTIMA. CONTAS JULGADAS REGULARES. RECOMENDAÇÕES. 1. A vinculação, com previsão de alteração automática, dos valores dos subsídios dos deputados estaduais à quantia de mesma natureza recebida por parlamentares federais é vedada pelo inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal. Somente por meio de lei específica, de iniciativa da Assembleia Legislativa, é que poderá ser alterado e fixado o subsídio dos deputados. 2. É permitido o custeio de parcelas indenizatórias, mesmo no âmbito do regime de subsídios estabelecido pela Constituição Federal no § 4º do art. 39, já que o reembolso não reflete efetivamente um acréscimo econômico ao patrimônio de quem o recebe, servindo tão somente a indenizar despesas extraordinárias, impedindo o enriquecimento ilícito da Administração. (Prestação de Contas de Exercício n. 837389, Primeira Câmara, relator conselheiro Cláudio Couto Terrão, data da sessão: 14/2/2017, publicação: 29/3/2017.) (grifei)

Seguindo a mesma linha de interpretação, o Tribunal Pleno desta Corte, na sessão de 3/2/2021, deu provimento ao Recurso Ordinário n. 1077110 e seus apensos, por maioria de votos, para desconstituir a determinação de ressarcimento ao erário imposta aos ex-vereadores de determinada municipalidade, por considerar regulares as despesas indenizatórias examinadas naqueles autos, uma vez que “[...] houve comprovação dos gastos realizados pelos edis com a verba recebida da Câmara Municipal de Bocaiúva, parcela de natureza indenizatória, devidamente aprovada e regulamentada mediante anterior ato normativo”. (Recurso Ordinário n. 1077119 e apensos, Pleno, relator conselheiro José Alves Viana, data da sessão 3/2/2021).

No presente caso, nota-se, da análise da resolução em questão, com cópia às fls. 164/166, que o legislador, ao estipular o ressarcimento de eventuais verbas indenizatórias, o fez em relação

aos gastos realizados no exercício da vereança, como telefone fixo, água, material de consumo, energia elétrica, limpeza, conservação e higienização relativas ao escritório dos parlamentares e aqueles relativos ao consumo de combustível, manutenção geral e locação de veículos utilizados pelos edis no mandato, regulamentados no art. 1º, § 1º, II e III, respectivamente.

Trata-se, portanto, da previsão de reembolso de valores gastos em razão da atividade parlamentar, que não caracteriza acréscimo ao respectivo patrimônio e, por conseguinte, não se insere na vedação do dispositivo constitucional, nos termos das decisões colacionadas.

Dessa forma, à luz da interpretação dada pela jurisprudência do STF e deste Tribunal ao disposto no art. 39, § 4º, da Constituição da República, bem como pela doutrina atinente ao tema, observado que a excepcionalidade à vedação constante do mandamento constitucional, em tese, incide sobre as atividades elencadas na resolução municipal ora em comento, com a devida vênua ao posicionamento da Unidade Técnica, proponho que não seja acolhida a arguição de inconstitucionalidade incidental da Resolução n. 3/2003, alterada pela Resolução n. 3/2014, pois não vislumbrei qualquer inconstitucionalidade formal ou material na referida norma.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, há diversos precedentes nesse sentido. Também estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acolho.

FICA ACOLHIDA.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

2. Mérito

Tal como relatado, a equipe de auditoria, inicialmente, apontou que os valores referentes à locação de veículos ressarcidos aos vereadores a título de verbas indenizatórias “[...] não tinham características de eventuais ou extraordinários, o que teria evidenciado o recebimento de subsídio indireto por eles, em afronta disposto no § 4º do art. 39 da CR/1988”. Assim, restou destacado, no relatório, que os gastos da Câmara Municipal se deram no montante de R\$ 222.407,69, no exercício de 2015, e de R\$ 189.117,07, em 2016, resultando em dano ao erário de R\$ 411.524,76. Destacou, ademais, que as despesas ressarcidas aos vereadores deveriam ter sido efetuadas sob a unidade orçamentária e o caixa único da Câmara, tendo, portanto, sido caracterizado o fracionamento de tais gastos, em inobservância à exigência de deflagração de licitação, uma vez que os montantes, por natureza, ultrapassariam o limite legal previsto para a dispensa de licitação, à época, qual seja, R\$ 8.000,00.

Os responsáveis alegaram que as despesas contestadas pela equipe de auditoria tiveram como pressuposto o exercício do mandato parlamentar, tal como determinava a extinta Resolução n. 3/2003, não sendo cabível a determinação de ressarcimento ao erário, sob pena de

enriquecimento sem causa da Administração. Pontuaram, ainda, que os valores a título de verba indenizatória teriam sido instituídos em momento anterior ao exercício do mandato, por meio do ato normativo mencionado. Assim, diante dos apontamentos apresentados no âmbito deste Tribunal, ela foi revogada, o que acarretou a extinção da verba indenizatória na Câmara Municipal de Conceição do Pará, tendo sido, para os defendentes, sanada a irregularidade apontada. Por fim, gizaram que as despesas em análise decorreram da utilização de verba indenizatória, motivo pelo qual não seria cabível a realização de prévio procedimento licitatório para tais gastos.

Em sede de reexame, a 2ª CFM manteve o posicionamento quanto ao caráter remuneratório das verbas analisadas, bem como pela irregularidade consubstanciada na não deflagração de procedimento licitatório para a prestação dos serviços em tela. O Ministério Público de Contas, por sua vez, ratificou o estudo técnico.

Inicialmente, em relação à execução de despesas efetuadas pelos vereadores a título de verbas indenizatórias, caracterizando, supostamente, recebimento de subsídio indireto, extraído, do relatório de auditoria, fls. 7/42, que a Câmara Municipal de Conceição do Pará instituiu e regulamentou, por meio da Resolução n. 3, de 20/3/2003, alterada pela Resolução n. 3, de 12/12/2014, o pagamento de verba indenizatória a ser concedida aos seus vereadores, em razão do exercício do mandato, nos limites mensais de R\$ 3.000,00 por edil e R\$ 4.000,00 ao presidente da Câmara, conforme art. 1º do ato normativo com a nova redação que lhe foi dada, fls. 171/174.

Saliento, observada a redação original do art. 1º, § 1º, III, da Resolução n. 3/2003, fl. 172, aplicável *in casu*, que “[...] os gastos com combustível, manutenção geral e locação de veículos” encontravam-se elencados no rol de despesas inerentes ao exercício do mandato que ensejariam o reembolso ao parlamentar. Ressalto, ainda, que o pagamento dependia de “[...] comprovação das despesas mediante apresentação de nota fiscal ou documento equivalente de quitação”, conforme condições e requisitos previstos no próprio ato normativo⁴.

Conforme já explicado alhures, em recente decisão, o Supremo Tribunal Federal afastou o caráter absoluto constante da determinação constitucional presente no art. 39, § 4º, da Constituição da República. No mesmo sentido, colacionei entendimento da doutrina sobre o tema.

Neste ponto, destaco que vem se concretizando na jurisprudência deste Tribunal a possibilidade de pagamento das verbas de caráter indenizatório, desde que precedido de previsão legal, da devida prestação de contas, e que não extrapole o valor limite instituído ou seja fixado em parcela determinada. Além disso, exige-se a existência de mecanismos mínimos de controle para verificação do atendimento ao interesse público da atividade desempenhada e do recurso despendido. Colaciono, por este viés, excerto do voto do conselheiro Cláudio Couto Terrão, relator da Inspeção Ordinária n. 743526, julgada em sessão da Segunda Câmara do dia 10/10/2019, cujo acórdão foi publicado em 12/11/2019:

Vale dizer que, nesses casos, a existência de lei autorizativa não é suficiente, por si só, para legitimar o pagamento de tais parcelas. Isso porque, para que o custeio de uma determinada verba de natureza indenizatória esteja em harmonia com o art. 39, § 4º, da CF/88 é imprescindível que seu pagamento esteja vinculado, pelo menos, à comprovação dos gastos realizados pelo agente público que lhe devem ser ressarcidos, como já se manifestou o Pleno deste Tribunal, em 11/04/12, na apreciação da Consulta nº 841.256.

⁴ De acordo com o art. 4º, II, “a” a “f”, da Resolução n. 3/2003, o pagamento de indenização carecia de comprovante de via original da despesa, “isento de rasura, acréscimo, emenda ou entrelinha”, “emitido em nome do vereador”, “datado e discriminado por item de serviço prestado ou material fornecido”, “com o nome, o endereço completo e o número do CPF do beneficiário do pagamento, em caso de recibo”, e incluindo “declaração de quitação da despesa correspondente”.

Nesse contexto, em suma, para que não se configure remuneração indireta, em atenção ao que prevê os arts. 37, caput, inciso XI, e 39, § 4º, da Constituição Federal, a percepção de verba indenizatória (i) deve se dar por meio de previsão legal autorizadora, (ii) não pode extrapolar o valor estabelecido na norma regulamentadora, (iii) não pode ser realizada em parcelas fixas e permanentes, (iv) se dando apenas excepcionalmente, (v) exigindo-se a prestação de contas e (vi) a existência de mecanismos de controle para verificar o atendimento ao interesse público da atividade desempenhada e do recurso despendido. (grifos no original)

Cumprido ressaltar, ainda, que em voto mais recente, o conselheiro Cláudio Couto Terrão entendeu que a excepcionalidade dos gastos não seria condição *per se* para a condenação ao ressarcimento dos cofres públicos, tendo em vista que, naquele caso, o gestor agiu em conformidade com a legislação municipal. Veja-se:

De fato, tais despesas referem-se a atividades rotineiras e não extraordinárias dos gabinetes dos vereadores e, portanto, nos termos da manifestação técnica, poderiam ter sido planejadas e objeto de licitação.

Ocorre, no entanto, que todos os gastos identificados pela equipe de inspeção encontram-se expressamente previstos no art. 4º da Resolução n. 513, de 11/09/09, 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, os ordenadores de despesas agiram pautados no ato normativo que regia a matéria no âmbito municipal, amparados, assim, em expectativa legítima a respeito da legalidade dos pagamentos.

Além disso, apesar de a equipe técnica ter realizado auditoria *in loco*, não apresentou qualquer elemento ou indício mínimo que demonstrasse que os recursos tenham sido destinados a atividades pessoais dos edis. Inexistem, nos 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.

Dessarte, ainda que coubesse à Câmara Municipal aferir a correta e real destinação dos recursos, considerando-se a existência de critérios eficazes para tanto, não é possível inferir ou comprovar com base nos elementos trazidos aos autos que os gastos ressarcidos a título de verba indenizatória foram despendidos em prol de interesses particulares dos favorecidos. Em verdade, para se exigir o ressarcimento, seria necessária a efetiva demonstração do dano ao erário, não cabendo, neste caso, a aplicação do instituto da presunção, restando, portanto, prejudicada a prova da materialidade da conduta ilícita (Auditoria n. 1012282, Segunda Câmara, relator conselheiro Cláudio Couto Terrão, data da sessão: 12/12/2019, publicação: 13/1/2020) (grifei)

No mesmo sentido, tem-se o voto divergente – vencedor neste ponto – exarado pelo conselheiro Cláudio Couto Terrão no âmbito da Auditoria n. 1040726⁵, de relatoria do cons. Wanderley Ávila, sessão do dia 17/9/2020, Segunda Câmara.

⁵ Extrai-se da fundamentação do voto vista o seguinte:

[...]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.

No caso dos autos, tal como preconizado no excerto do acórdão colacionado, entendo que, embora as despesas com locação de veículos não tenham sido eventuais ou extraordinárias, mas rotineiras, elas deveriam ter sido planejadas e objeto de licitação, tal como apontou a Unidade Técnica e o *Parquet* Especial. Todavia, fato é que a Resolução n. 3/2003, posteriormente alterada pela Resolução n. 3/2014⁶, estabeleceu, de maneira ampla, que as despesas realizadas em razão das atividades inerentes ao exercício do mandato parlamentar poderiam ser custeadas a título de verba indenizatória.

Assim, como já mencionado, a Resolução n. 3/2003, alterada pela Resolução n. 3/2014, dispunha, entre outros, sobre “os gastos com combustível, manutenção geral e locação de veículos”, estabelecendo como teto o ressarcimento nos valores mensais de R\$ 3.000,00 por edil e R\$ 4.000,00 ao presidente da Câmara. Dessa forma, entendo que foi cumprida a exigência de existência de norma prévia.

Ressalto, ainda, que os pagamentos eram condicionados à “[...] apresentação de nota fiscal ou documento equivalente”, consoante já explicitado. Assim, os vereadores deveriam demonstrar a efetiva comprovação das despesas realizadas e, então, em momento posterior, pleitear o ressarcimento. Desse modo, observei que o valor definido pela resolução representava o teto das despesas, inexistindo parcelas contínuas, com os valores variando mensalmente e por edil, o que, em meu entendimento, afasta a alegação de prefixação das indenizações.

A equipe de auditoria, inclusive, elencou o somatório de despesas apresentadas com locação de veículos pelos vereadores em tabela de fl. 21, a qual reproduzo a seguir:

Tabela 1

TOTAL DE GASTOS DOS VEREADORES POR EXERCÍCIO			
VEREADORES			TOTAL
	2015	2016	
Adilton Gomes dos Santos	33.923,50	20.235,43	54.158,93
Antonio Hilarino Estevão	23.038,75	20.271,00	43.309,75
Genir Massau de Rachide Filho	23.053,47	20.243,20	43.296,67
José Clebis Rodrigues	19.528,10	31.091,50	50.619,60
José Manoel Vicente	19.818,05	16.397,60	36.215,65
José Maria Galvão	22.765,89	20.226,15	42.992,04
Lourival Soares dos Santos	23.511,75	20.194,72	43.706,47
Raimundo Carlos Leão	22.955,72	20.225,37	43.181,09
Wanderley de Oliveira Almeida	22.907,96	20.232,10	43.140,06
Luciano Lopes Viegas	10.904,50	0,00	10.904,50
TOTAL	222.407,69	189.117,07	411.524,76

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. [...]

⁶ Art. 1º - O Poder Legislativo indenizará o Vereador por despesas realizadas em razão das atividades inerentes ao exercício do mandato parlamentar até o valor de R\$ 2.000,00 (três mil reais) mensais, sendo deferida ao Vereador Presidente indenização até o valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) mensais. (Grifei)

As despesas apontadas como indevidamente liquidadas, organizadas por responsáveis, estão relacionadas nas tabelas demonstrativas a seguir, referentes a 2015 e 2016, respectivamente, fl. 14v:

Tabela 2

Documento	Mês	Vereador	Valor - R\$
Recibo de locação de veículos	ago. a dez.	Adilton Gomes dos Santos	R\$ 16.225,70
Total			R\$ 16.225,70

Tabela 3⁷

Documento	Mês	Vereador	Valor - R\$
Recibo de locação de veículos	jan. a dez.	Adilton Gomes dos Santos	R\$ 20.311,43
Recibo de locação de veículos	jan a dez.	Lourival Soares dos Santos	R\$ 20.194,72
Recibo de locação de veículos	Dezembro	José Clebis Rodrigues	R\$ 2.017,00
Recibo de locação de veículos	Dezembro	Raimundo Carlos Leão	R\$ 781,20
Recibo de locação de veículos	Dezembro	Genir Massaude Rachide Filho	R\$ 798,00
Total			R\$ 44.102,35

Em seguida, foram apresentados os resumos individuais de despesas com verbas indenizatórias, fls. 25/35v, nos quais constaram os valores ressarcidos de maneira pormenorizada, referentes a cada um dos edis, classificados por mês e ano.

Depreendo, assim, dos documentos apresentados, que foram respeitados os tetos mensais, fixados em R\$ 3.000,00 por edil e R\$ 4.000,00 ao presidente da Câmara, à exceção do Sr. Adilton Gomes dos Santos, que, no mês de setembro de 2015, enquanto atuava como presidente substituto, foi ressarcido no importe de R\$ 4.100,25, tendo o teto sido ultrapassado, portanto, em R\$ 100,25.

Diante do exposto, proponho que seja julgado improcedente o apontamento relativo ao recebimento de subsídio indireto pelos responsáveis, com a devida vênua aos argumentos lançados pela 2ª CFM e pelo *Parquet* Especial, pois, nos termos da jurisprudência deste Tribunal anteriormente colacionada e conforme tabelas apresentadas, inexistia a realização de pagamento de parcelas contínuas e em quantias iguais todos os meses, tendo em vista que os valores ali recebidos variavam ao longo do tempo – embora as despesas com locação de veículos não se mostrassem eventuais ou extraordinárias, mas rotineiras. De todo modo, entendo que não se deve aplicar, *in casu*, sanção ou imputar aos responsáveis eventual dano ao erário, uma vez que é possível depreender que os ordenadores de despesas e beneficiários das referidas verbas indenizatórias agiram, neste ponto, pautados no ato normativo que regia a

⁷ Vale salientar que, apesar de constar no quadro elaborado pela equipe de auditoria o valor de R\$ 2.017,00, fl. 28v, relacionado à quantia referente ao Sr. José Clebis Rodrigues, de dezembro de 2016, nota-se que, nos relatórios técnicos, esse valor passou a ser de R\$ 2.019,00, o que reflete provável erro material, não representando real impacto no processo. Assim, considerando que foi oportunizada a defesa do referido agente público para se manifestar quanto ao relatório elaborado pela equipe de auditoria, consoante despacho de fls. 46/46v, entendo que o valor a ser considerado nos presentes autos é de R\$ 2.017,00.

matéria, estando, portanto, imbuídos de expectativa legítima acerca da possibilidade de realização dos mencionados dispêndios.

Noutro giro, diante do caráter rotineiro das despesas, tal como pontuei anteriormente, é certo que caberia à Câmara atuar de forma a centralizar as despesas realizadas com as locações de veículos, promovendo planejamento capaz de torná-las objeto de licitação, motivo pelo qual proponho que seja julgado procedente o apontamento referente à inobservância da exigência de deflagração de licitação.

Vale ressaltar, todavia, meu entendimento de que a não deflagração da licitação para contratação dos serviços em tela, por si só, não é suficiente para ensejar a devolução das verbas recebidas, caso observado o regramento prévio na legislação municipal, pois há expectativa legítima de atuação do gestor, como ocorreu *in casu* e nos termos da jurisprudência colacionada anteriormente. Além disso, a determinação de ressarcimento por este motivo poderia gerar enriquecimento sem causa do Município, já que as despesas executadas, relacionam-se, em tese, ao exercício do mandato dos vereadores, ponto que não foi objeto de impugnação nos autos.

Ante o exposto, não obstante entender procedente o apontamento, reputo suficiente a emissão de recomendação ao atual presidente da Câmara Municipal de Conceição do Pará para que promova a adoção de medidas objetivando a otimização dos gastos com locação de veículos e o aprimoramento do controle destas despesas, observando-se as normas pertinentes, especialmente a Lei n. 8.666/1993 e a Lei n. 4.320/1964, bem como a jurisprudência deste Tribunal.

Quanto à inexistência de comprovantes de despesas com locação de veículos, observei que foi informado, no relatório de auditoria de fl. 14v, que não foram encontrados os recibos referentes às despesas relacionadas aos meses de agosto a dezembro de 2015, assim como do ano de 2016, atinentes aos gastos realizados pelo Sr. Adilton Gomes dos Santos; do ano de 2016, relativas aos gastos realizados pelo Sr. Lourival Soares dos Santos; e de dezembro de 2016, relacionadas aos gastos realizados pelos Srs. José Clebis Rodrigues, Raimundo Carlos Leão e Genir Massaude Rachide Filho.

Nota-se, neste ponto, que a equipe de auditoria solicitou à Câmara Municipal de Conceição do Pará, fls. 4/5, os “[...] processos de ressarcimento de despesas realizadas pelos vereadores a título de verbas indenizatórias (NEs, comprovantes de despesas, relatórios de reexame e aprovação dos gastos reembolsáveis)”. Todavia, em resposta, o referido órgão expediu a certidão de fl. 37, destacando que:

[...] CERTIFICA, que, devendo livros, arquivos e demais fichas funcionais, inclusive as do setor de Contabilidade, Tesouraria e Controle Interno desta edilidade, neles NÃO ENCONTROU os seguintes documentos, relativos a seus dados pessoais e referentes aos exercícios financeiros de 2015 e de 2016, de responsabilidade do vereador ADILTON GOMES DOS SANTOS [...], que não foram entregues na secretária da Câmara nos citados exercícios, relativos ao ressarcimento de verbas indenizatórias, que apesar de devidamente notificado à fazê-lo (doc. anexos), não apresentou os documentos que comprovassem a locação de veículo no período de Agosto a Dezembro de 2015 e de Janeiro a Dezembro de 2016.

CERTIFICA ainda que os documentos abaixo listados, de responsabilidade do mesmo parlamentar ADILTON GOMES DOS SANTOS, também não foram entregues na secretária da Câmara em 2016, a saber:

- 1.1) Recibo de locação de veículo de janeiro de 2016
- 1.2) Recibo de Locação de veículo de fevereiro a julho de 2016
- 1.3) Recibo de Locação do mês de outubro, novembro e dezembro de 2016.

[...] (Grifei)

Tem-se, ainda, a certidão de fl. 38:

[...] CERTIFICA, que, devendo livros, arquivos e demais fichas funcionais, inclusive as do setor de Contabilidade, Tesouraria e Controle Interno desta edilidade, neles NÃO ENCONTROU os seguintes documentos, referentes ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do ex-vereador LOURIVAL SOARES DOS SANTOS [...], que não foram entregues na secretária da Câmara no citado exercício, relativos ao ressarcimento de veras indenizatórias, não apresentou os documentos que comprovassem a locação de veículo no período de Janeiro a Dezembro de 2016.

CERTIFICA ainda que também NÃO ENCONTROU os seguintes documentos, referentes ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do vereador JOSÉ CLEBIS RODRIGUES [...], que não foram entregues na secretária da Câmara no citado exercício, relativos ao ressarcimento de verbas indenizatórias, que comprovassem a locação de veículo no mês de Dezembro de 2016.

CERTIFICA mais que também NÃO ENCONTROU os seguintes documentos, referentes ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do vereador GENIR MASSAUDE RACHID FILHO [...], que não foram entregues na secretária da Câmara no citado exercício, relativos ao ressarcimento de verbas indenizatórias, que comprovassem a locação de veículo no mês de Dezembro de 2016.

CERTIFICA também que NÃO ENCONTROU os seguintes documentos, referentes ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do vereador RAIMUNDO CARLOS LEÃO [...], que não foram entregues na secretária da Câmara no citado exercício, relativos ao ressarcimento de verbas indenizatórias, que comprovassem a locação de veículo no mês de Dezembro de 2016.

[...]

No pleito defensivo, no entanto, os responsáveis afirmaram que, em nova busca, foram localizados os comprovantes faltantes, e, assim, promoveram a juntada da respectiva documentação às fls. 127/144, em que foram apresentados os recibos referentes às despesas dos Srs. Adilton Gomes dos Santos e Raimundo Carlos Leão, restando apenas alguns dispêndios sem a prova de sua realização.

Destaque-se que a 2ª CFM observou que os documentos juntados pelo Sr. Adilton Gomes dos Santos foram produzidos após a visita da equipe de auditoria, não tendo força probatória para comprovar a liquidação das despesas, motivo pelo qual ratificou o dano ao erário no montante de R\$ 16.225,70, em 2015, e R\$ 20.311,43, em 2016. No mesmo sentido, entendeu pela responsabilização do Sr. Raimundo Carlos Leão quanto à irregularidade em tela, no montante de R\$ 781,20. Apontou, por fim, que os vereadores Srs. Lourival Soares dos Santos, Genir Massaude Rachide Filho e o presidente da Câmara Sr. José Clebis Rodrigues não encaminharam, respectivamente, os comprovantes nos importes de R\$ 20.194,72, R\$ 798,00 e R\$ 2.017,00. O Ministério Público de Contas também concluiu pela manutenção da irregularidade em questão e imputação do referido prejuízo aos cofres públicos aos responsáveis.

Sobre tais documentos, tal como bem apontado pela 2ª CFM em seu reexame, verifiquei que, embora os “recibos de locação de veículos”, juntados pelos defendentes, refiram-se aos gastos realizados nos exercícios de 2015 e 2016, constou deles a anotação “Recebi em 03/05/2017”, seguida da assinatura do suposto recebedor da documentação, o que reforça o apontamento da equipe de inspeção. Isso porque, consoante se verifica da documentação anexada ao relatório de inspeção (código do arquivo n. 1320160, disponível no SGAP como peça n. 6), os pagamentos referentes aos meses indicados foram autorizados pela Câmara Municipal ainda

nos exercícios em que foram realizados, ou seja, em 2015 e 2016, enquanto a respectiva documentação foi recebida pelo órgão em 2017, o que indica, de fato, que as autorizações dos referidos pagamentos se deram sem a comprovação pertinente das despesas reembolsadas, isto é, sem os respectivos recibos exigidos pela legislação local, não tendo sido, portanto, regularmente liquidadas, contrariando o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964.

Neste ponto, ressalto, novamente, que a existência de norma autorizadora não é suficiente para legitimar o pagamento da referida verba indenizatória, haja vista que, para que o seu custeio esteja em consonância com o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição da República, seu pagamento deve estar vinculado, ao menos, à comprovação dos gastos realizados pelo agente público, notadamente se estabelecida como requisito em normas do próprio Poder Legislativo de Conceição do Pará. Insta salientar que este é o posicionamento atual desta Corte, conforme se depreende da Consulta n. 811.504, de relatoria do conselheiro José Alves Viana, sessão plenária do dia 10/4/2013, cuja ementa transcrevo a seguir:

EMENTA: CONSULTA – LEGISLATIVO – INSTITUIÇÃO DE VERBA INDENIZATÓRIA – CUSTEIO DE DESPESAS REALIZADAS NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO – POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA LEI, DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRÓPRIA, REGULAR PRESTAÇÃO DE CONTAS E PRÉVIO EMPENHO – OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA IMPESSOALIDADE, DA MORALIDADE E DA RAZOABILIDADE – RESSARCIMENTO DAS DESPESAS EM PARCELA DESTACADA DO SUBSÍDIO – INSTITUIÇÃO DE VERBA DE GABINETE – POSSIBILIDADE – VEDADA A ESTIPULAÇÃO EM FAVOR DE GABINETE OU VEREADOR TOMADO ISOLADAMENTE – RESUMO DE TESE REITERADAMENTE ADOTADA – PRECEDENTES.

a) O subsídio dos Vereadores, incluído o dos membros da mesa diretora, será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Enunciado de Súmula n. 63;

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 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). (Grifei)

In casu, verifica-se que a Resolução Municipal n. 3/2003, em seu art. 4º, cuidou de estabelecer que a comprovação das despesas deveria se dar “mediante apresentação de nota fiscal ou documento equivalente de quitação”.

Assim, da análise dos autos, notadamente da documentação anexada ao relatório de inspeção (código do arquivo n. 1320160, disponível no SGAP como peça n. 6), observei que o pagamento das despesas realizadas no exercício do mandato se dava após a análise dos requerimentos mensais encaminhados pelos edis, nos termos previstos na Resolução n. 3/2003⁸. De início, era elaborado parecer pela Comissão de Fiscalização Interna, que cuidava de analisar se os comprovantes de despesas preencheriam os requisitos previstos no ato normativo mencionado. Em seguida, a Mesa Diretora, composta pelo presidente e pelo primeiro secretário da Câmara Municipal, realizava nova análise para verificar o preenchimento dos requisitos do referido ato normativo, manifestando, ao final, pela concordância ou não com os requerimentos. Após, determinavam a sua remessa à Assessoria Contábil e Financeira da Câmara Municipal, que, por sua vez, verificava o impacto da despesa e a disponibilidade financeira para assegurar o pagamento da obrigação a ser assumida e, ao final, retornava o processo de indenização à Mesa Diretora, que aprovava o pagamento da despesa. Cabia, portanto, ao presidente da Câmara Municipal elaborar despacho aprovando, ao final, o pagamento da despesa.

Com efeito, relevante ressaltar que a nota fiscal ou o documento equivalente comprovam a conclusão da liquidação, estágio de realização da despesa previsto no art. 63 da Lei n. 4.320/1964. Se no empenho reservam-se recursos orçamentários para garantir o pagamento do credor, na liquidação ocorre a verificação do direito adquirido por este mediante o exame dos documentos e títulos comprobatórios do respectivo crédito. A liquidação é o reconhecimento de que o contratado cumpriu o objeto pactuado, surgindo assim a obrigação de pagar para a Administração Pública. Desse modo, não estando comprovada a efetiva prestação dos serviços contratados, entendo caracterizado o prejuízo ao erário.

Esse é também o entendimento consolidado desta Corte de Contas, consubstanciado na Súmula n. 93, que dispõe o seguinte: “As despesas públicas que não se fizerem acompanhar de nota de

⁸ [...] Art. 6º. A comprovação das despesas será processada pelo setor Contábil da Câmara, e o reembolso será efetuado após a aprovação da Mesa Diretora.

Art. 7º. Para o reembolso mensal das despesas, os respectivos comprovantes deverão ser entregues até o dia 10 (dez) do mês subsequente ao de sua realização, na Secretaria da Câmara, e o valor correspondente será liberado no prazo de 05 (cinco) dias úteis contados da emissão do parecer a que se refere o artigo 8º.

Art. 8º. Recebido o requerimento de reembolso de despesa, na forma do art. 4º, o setor contábil da edilidade formará o processo de indenização, procederá à análise das despesas e dos respectivos comprovantes e emitirá parecer, no prazo de 5 (cinco) dias.

Art. 9º. Realizados os exames dos processos de indenização de despesas, a Assessoria Contábil enviará à Mesa da Câmara relatório com a relação das despesas a serem reembolsadas.

Art. 10. Recebido o relatório a que se refere o artigo precedente, o Presidente da Câmara autorizará ou vetará o pagamento dos reembolsos.

Art. 11. Aprovado o pagamento dos reembolsos, o setor contábil arquivará os processos de indenização de despesas, com os respectivos comprovantes e pareceres, e enviará à Comissão de Fiscalização Interna da Câmara o relatório a que se refere o artigo 9º.

Art. 12. A concessão e o pagamento de verbas indenizatórias condicionam-se à existência de crédito orçamentário e disponibilidade financeira. [...]

empenho, de nota fiscal quitada ou documento equivalente de quitação são irregulares e poderão ensejar a responsabilização do gestor”.

Sendo assim, considero que o requisito atinente à necessidade de prestação de contas, com a apresentação dos devidos comprovantes das despesas, não foi cumprido pelos edis. Isto porque, o que se verifica, em verdade, é que não é possível afirmar que aos procedimentos para pagamento de indenização que tramitaram na Câmara Municipal, à época, foram, de fato, juntados os recibos e comprovantes das despesas posteriormente reembolsadas, o que indica a irregularidade da liquidação das despesas em tela. Ora, uma vez que os reembolsos relativos às despesas realizadas em 2015 e 2016 se deram ainda nestes exercícios e que cabia à Câmara Municipal fazer a conferência da respectiva documentação comprobatória, certo é que os recibos com anotação “Recebi em 3/5/2017” não foram conferidos à época em que os pagamentos foram realizados pelo referido órgão.

Além disso, entendo que a presença, nos autos, da certidão de fls. 37/38, firmada durante a inspeção *in loco*, em que os representantes da referida Câmara Municipal atestavam que inexistiriam, até então, tais documentos, reforça a irregularidade dos pagamentos realizados, pois, diante das peculiaridades do caso, relativiza a força probante dos recibos apresentados no momento de sua defesa, após a realização de inspeção por equipe deste Tribunal.

Portanto, na esteira do posicionamento adotado pela Unidade Técnica em seu reexame, bem como pelo *Parquet* Especial, que pontuaram que os comprovantes de despesas juntados pelos defendentes foram confeccionados posteriormente ao período em que a equipe de auditoria esteve no município e não poderiam afastar o prejuízo aos cofres públicos identificado nos autos, considero que tais documentos – os quais, frise-se, não estavam disponíveis para aferição pela equipe de inspeção no momento em que a auditoria foi realizada – não são hábeis, de fato, a autorizar a comprovação das despesas e, deste modo, implicam na imputação de responsabilidade pelo dano ao erário causado.

Em face do exposto, tendo os responsáveis recebido as quantias indicadas nas tabelas 2 e 3, colacionadas anteriormente, sem que fossem observadas as condições elencadas pela Resolução n. 3/2003, notadamente em seu art. 4º, II, e parágrafos⁹, fl. 165, incorreram em dano ao erário, individualizado da seguinte forma:

- a) Sr. Adilton Gomes dos Santos a devolução do valor de R\$ 36.537,13 (trinta e seis mil, quinhentos e trinta e sete reais e treze centavos), referente à soma das despesas realizadas nos meses de agosto a dezembro de 2015, no montante de R\$ 16.225,70 (dezesesseis mil, duzentos e vinte e cinco reais e setenta centavos), e nos meses de janeiro a dezembro de 2016, no montante de R\$ 20.311,43 (vinte mil, trezentos e onze reais e quarenta e três centavos);
- b) Sr. Lourival Soares dos Santos a devolução do valor de R\$ 20.194,72 (vinte mil, cento e noventa e quatro reais e setenta e dois centavos), referentes às despesas realizadas

⁹ Art. 4º O pagamento da indenização depende de:

[...]

II- comprovação das despesas mediante apresentação de nota fiscal ou documento equivalente de quitação, de acordo com os seguintes critérios concorrentes:

- a) original, em primeira via;
- b) isento de rasura, acréscimo, emenda ou entrelinha;
- c) emitido em nome do Vereador e com o endereço do gabinete;
- d) datado e discriminado por item de serviço prestado ou material fornecido;
- e) emitido com o nome, o endereço completo e o número do CPF do beneficiário do pagamento, em caso de recibo;
- f) conter declaração de quitação da despesa correspondente.

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

§ 2º - Para comprovação de despesa com contratação de profissional autônomo, será exigido Recibo de Pagamento a Autônomo – RPA

entre janeiro a dezembro de 2016, tudo devendo ser devidamente corrigido até a data de seu efetivo recolhimento.

Cabe ressaltar, neste ponto, que o valor do dano ao erário municipal apurado quanto aos pagamentos realizados aos Srs. José Clebis Rodrigues, Raimundo Carlos Leão e Genir Massaude Rachide Filho, nos montantes de R\$ 2.017,00, R\$ 781,20 e R\$ 798,00 – que, utilizando os índices de atualização monetária divulgados pelo TJMG referentes ao mês de fevereiro de 2021¹⁰, correspondem aos valores atualizados de R\$ 2.355,63, R\$ 912,35 e R\$ 931,97, respectivamente –, mostraram-se ínfimos para repercutir na esfera patrimonial do ente público, motivo pelo qual considero que se deva aplicar o princípio da insignificância, diante da atipicidade material da conduta, na linha da decisão do Pleno desta Casa nos Recursos Ordinários n. 1031680 e 1031682¹¹, de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, e nos termos da decisão exarada no âmbito da Tomada de Contas Especial n. 1040720, julgada pela Primeira Câmara na sessão de 18/8/2020¹².

Destaco que utilizo aqui o parâmetro proveniente de decisão proferida no Recurso Ordinário n. 862.408, no sentido de se reconhecer a aplicabilidade do princípio da insignificância para afastar a determinação de restituição ao erário caso o valor a ser restituído estiver abaixo de 10% do valor de alçada das Tomadas de Contas Especiais, anteriormente fixado em R\$ 30.000,00 pela Decisão Normativa n. 1/2016, de 20/04/2016, a qual foi revogada pela Decisão Normativa n. 1/2020, de 2/12/2020, que fixou em R\$ 100.000,00 o valor a partir do qual a tomada de contas especial, instaurada com base no art. 47 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, deverá ser encaminhada a este Tribunal para fins de julgamento.

Por sua vez, relativamente à falta de apresentação de comprovantes relativos às despesas, verifiquei que realmente não foram observados os ditames da legislação municipal, e, como já mencionado, inexistiu atuação regular dos ex-presidentes, que figuraram como ordenadores das despesas.

Assim, tal como destacado anteriormente, uma vez que caberia ao presidente da Câmara Municipal elaborar despacho aprovando, ao final, os reembolsos das despesas com locação de veículos, observei que o Sr. José Clebis Rodrigues presidiu a Câmara Municipal e foi membro

¹⁰ Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/processos/indicadores/fator-de-atualizacao-monetaria.htm>>. Acesso em: 22/3/2021.

¹¹ RECURSOS ORDINÁRIOS. CÂMARA MUNICIPAL. PRELIMINARES. ADMISSIBILIDADE. NULIDADE DAS CITAÇÕES. AFASTADA. MÉRITO. REUNIÕES EXTRAORDINÁRIAS. PRINCÍPIO DA BAGATELA. VERBA DE CARÁTER ALIMENTAR. BOA-FÉ. RECURSOS PROVIDOS. 1. A ideia de bagatela busca afastar de sanção às condutas minimamente ofensivas, excluindo-as do âmbito da tipicidade material. 2. Não se devolvem verbas ou parcelas de caráter alimentar recebidas de boa-fé por agente público, por conta de erro da Administração ou de errônea interpretação de lei. Não basta o registro do pagamento a mais para que se tenha caracterizado o dano. Presente a boa-fé, porquanto os pagamentos se deram, neste caso, em razão de lei municipal, verifica-se a impossibilidade de repetição da importância paga a mais. Recursos Ordinários n. 1031680 e 1031682. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Pleno, sessão do dia 22/7/2020)

¹² TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ÓRGÃO ESTADUAL. CONVÊNIO FIRMADO COM ENTIDADE PRIVADA. DEVER DE PRESTAR CONTAS. RESPONSABILIDADE DO GESTOR. IRREGULARIDADES. DANO AO ERÁRIO. RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, ECONOMIA PROCESSUAL E EFICIÊNCIA NAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INSIGNIFICÂNCIA E DA RAZOABILIDADE. OMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA DO OBJETO CONVENIADO. REGULARIDADE DAS CONTAS COM RESSALVA. QUITAÇÃO AO RESPONSÁVEL. 1. Cabe ao gestor o dever de prestar contas, com fulcro no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, incumbindo-lhe o ônus de comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos recebidos. 2. Ante a inexpressividade do dano ao erário apurado, e a título de racionalização administrativa, economia processual e eficiência nas ações de controle externo, aplica-se os princípios da insignificância e da razoabilidade, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal. E, considerando que o objeto conveniado foi executado com os recursos públicos repassados à entidade, reconhece-se a regularidade das contas, com ressalva, dando-se quitação à responsável. [...] Nesse sentido, a jurisprudência deste Tribunal tem adotado como parâmetro para aplicação do princípio da insignificância o valor de R\$3.000,00, ou seja, 10% do valor de alçada das tomadas de contas especiais, fixado em R\$30.000,00 pela Decisão Normativa TC n. 1/2016: (Tomada de Contas Especial n. 1040720, relator conselheiro substituto Licurgo Mourão, sessão de 18/8/2020).

da Mesa Diretora de Conceição do Pará entre janeiro e abril e novembro e dezembro de 2015 e, também, durante o exercício de 2016, autorizando o pagamento dos reembolsos requeridos pelos edis nesses períodos. O Sr. Adilton Gomes dos Santos, por sua vez, como presidente da Câmara e membro da Mesa Diretora, autorizou o pagamento dos reembolsos requeridos ao longo do mês de maio até novembro de 2015, momento em que atuou como presidente substituto do Poder Legislativo. Ambos os responsáveis figuraram, nos respectivos períodos, como ordenadores das despesas reembolsadas, inclusive daquelas em que não restaram atendidos os requisitos previstos na legislação municipal, tornando-se, na esteira da manifestação da Unidade Técnica e do *Parquet* Especial, responsáveis solidários pelo ressarcimento das despesas irregulares que autorizaram.

Sobre a responsabilidade dos ordenadores de despesa, trago excerto do voto do conselheiro Wanderley Ávila, relator da Representação n. 862772, julgada pela Segunda Câmara, em 15/9/2016:

Ora, a responsabilidade pelas infrações à regular aplicação dos recursos públicos é do ordenador de despesas, ao qual cabe demonstrar a regularidade de sua atuação administrativa, conforme previsão contida no parágrafo único do art. 70 da CR/88.

O ordenador de despesa, ao assinar empenhos, emitir cheques, autorizar gastos, exerce controle quanto à regularidade e à legalidade da despesa pública, responsabilizando-se por todas as despesas. A função de ordenador de despesa, portanto, não está adstrita ao mero acatamento ou acolhimento das solicitações de outras instâncias administrativas.

As Súmulas 89 e 107 desta Corte determinam que os ordenadores de despesas terão seus atos julgados pelo Tribunal de Contas e serão responsabilizados por eventuais ilegalidades, senão vejamos:

Súmula 89

Quem ordenar despesa pública sem a observância do prévio procedimento licitatório, quando este for exigível, poderá ser responsabilizado civil, penal e administrativamente, sem prejuízo da multa pecuniária a que se referem os artigos 71, inciso VIII, da Constituição Federal e 76, inciso XIII, da Carta Estadual.

Súmula 107

Os Chefes de Poder Municipal, ao atuarem como ordenadores de despesas, terão seus atos julgados pelo Tribunal de Contas e serão responsabilizados pessoalmente por eventuais ilegalidades.

[...] (grifei)

No mesmo sentido, tem-se o acórdão da Inspeção Ordinária n. 742571, de relatoria do conselheiro José Alves Viana, sessão do dia 10/3/2020 – Primeira Câmara, oportunidade em que foi responsabilizada a presidente da Câmara Municipal, à época, ordenadora das despesas consideradas irregulares.

Relevante destacar, ainda, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União no sentido de que “o ordenador de despesa tem o ônus de demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos, presumindo-se sua responsabilidade por irregularidade material ou formal na liquidação da despesa, salvo se ele conseguir justificar que a irregularidade foi praticada exclusivamente por subordinado que exorbitou das ordens recebidas” (Acórdão n. 337/2019-Plenário, sessão do dia 20/2/2019, relator Augusto Nardes). Tem-se, ainda neste sentido, o enunciado do Acórdão n. 635/2017- Plenário do TCU, sessão do dia 5/4/2017, relator ministro Aroldo Cedraz.

Ressalte-se, ademais, que a referida Corte de Contas da União tem decidido que “[...] pode ser tipificado como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 – Lindb) o descumprimento de normativo da entidade pelo gestor, especialmente o que resultar em danos materialmente

relevantes (Acórdão n. 2677/2018 – Plenário, sessão do dia 21/11/2018, relator ministro Benjamin Zymler). Colaciono, para melhor entendimento da questão, trechos da referida decisão:

[...]

Ao contrário do *Parquet*, entendo que a conduta da responsável se enquadra no disposto no art. 28 da nova LINDB, que prevê a responsabilização pessoal do agente público por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório pelo TCU. Por se tratar de conceito jurídico indeterminado, há sobre o assunto algumas hipóteses. No Acórdão 1628/2018-TCU-Plenário, de minha relatoria, houve entendimento no sentido de adotar o critério do administrador médio para a aferição da presença ou não de erro grosseiro. A comparação com um “gestor médio” novamente foi efetuada no Acórdão 1695/2018-TCU-Plenário (Min. Relator: Vital do Rêgo).

Avalio que o descumprimento literal de importante cláusula do Regulamento Licitatório da Petrobras possa ser tipificado como erro grosseiro, precipuamente no caso em que ora se examina, envolvendo licitações de bilhões de reais, que tiveram que ser repetidas após todas as propostas se situarem em valores superiores aos limites admitidos pela Petrobras. Pelo elevado vulto e importância das contratações, seria esperado da ex-gestora um especial zelo na prática de atos.

Consoante o exposto, rejeito as razões de justificativa da Sra. Venina Velosa da Fonseca, julgo irregulares as suas contas, e a condeno ao pagamento da multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, cujo valor fixo em R\$ 59.988,01,00 (cinquenta e nove mil, novecentos e oitenta e oito reais e um centavo). (Grifei)

Assim, entendo que o poder-dever de diligência do ordenador de despesas impõe a ele a verificação da regularidade dos atos de gestão sob todos os aspectos, sobretudo da comprovação adequada dos dispêndios, notadamente se houver descumprimento de normativo do próprio órgão e resultar em danos, como ocorreu *in casu*. Isto porque o exame da regularidade da despesa não se exaure na verificação da adequada formalização dos processos de indenização em tela, devendo o ordenador verificar a legalidade dos documentos geradores da despesa, de modo que a autorização do pagamento sem a devida comprovação dos dispêndios atrai também sua responsabilidade por erro grosseiro, nos termos da jurisprudência do TCU.

Desse modo, diante da inobservância ao disposto na legislação municipal para que ocorresse o reembolso das despesas indicadas no quadro colacionado acima, bem como da falta de diligência dos ordenadores das respectivas despesas, nos termos da jurisprudência colacionada, entendo que, restando caracterizado dano ao erário pelo recebimento de verba remuneratória indireta, restou igualmente configurada a responsabilidade do Sr. José Clebis Rodrigues, ordenador de despesa, devendo recair também sobre ele a obrigação do ressarcimento do valor das despesas que autorizou, no montante total de R\$ 45.643,85, solidariamente com os beneficiários dos pagamentos, sendo: Sr. Adilson Gomes dos Santos, no montante de R\$ 25.449,13, referentes às despesas realizadas nos meses de novembro e dezembro de 2015 e, ainda, entre janeiro a dezembro de 2016; e Sr. Lourival Soares dos Santos, no montante de R\$ 20.194,72, referentes às despesas realizadas entre janeiro a dezembro de 2016. Quanto ao Sr. Adilton Gomes dos Santos, que ordenou despesas irregulares que beneficiaram a si mesmo nos meses de maio a outubro de 2015, no montante de R\$ 11.088,00, não fazendo sentido, portanto, sua responsabilidade solidária.

Proponho, ademais, a aplicação de multa ao Sr. José Clebis Rodrigues, então presidente da Câmara Municipal de Conceição do Pará e ordenador de despesas, no valor de R\$ 4.500,00 (aproximadamente 10% do dano constatado), bem como ao Sr. Adilton Gomes dos Santos,

ordenador de despesas, no valor de R\$ 1.100,00 (aproximadamente 10% do dano constatado) em razão da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, que resultou em prejuízo ao erário, consubstanciado no ordenamento de despesas com verbas indenizatórias em desacordo com o regramento legal municipal, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 86, ambos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, nos termos da manifestação ministerial.

Por fim, relativamente à falta de emissão de notas fiscais e recolhimento de ISS na prestação dos serviços de locação de veículos prestados por pessoas físicas à Câmara Municipal, saliento minha concordância com a Unidade Técnica e com o Ministério Público de Contas no sentido do afastamento da obrigação de apresentação de tal documentação, observada a Súmula Vinculante n. 31 do STF¹³ e o art. 51 do Decreto n. 3.000/1999, que regulamentava, à época dos fatos, a tributação, fiscalização, arrecadação e administração sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Neste sentido, destaco o entendimento da 2ª CFM:

As justificativas apresentadas pelos vereadores por seus procuradores, fls. 111/116, regulariza o achado apontado no item 2.2.1.3, fls. 15 a 17 do relatório de auditoria, acerca da ausência de obrigação acessória (emissão de notas fiscal de serviços e recolhimento de ISS) para a comprovação de despesas com locação de veículos, tendo em vista o entendimento exarado pela Súmula Vinculante n. 31 do STF “É inconstitucional a incidência do imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS sobre operação de locação de bens móveis” sendo válido a emissão de recibo para a comprovação dos serviços, segundo o disposto no art. 51 do Decreto n. 3.000/99 – Regulamento do Imposto de Renda, que vigia à época da auditoria.

Ante o exposto, nos termos da Súmula Vinculante n. 31 do STF e do art. 51 do Decreto n. 3.000/1999, que regulamentava, à época dos fatos, a tributação, fiscalização, arrecadação e administração sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, proponho que seja julgado improcedente o apontamento em tela.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho que não seja acolhida a arguição de inconstitucionalidade da Resolução n. 3/2003, alterada pela Resolução n. 3/2014, da Câmara Municipal de Conceição do Pará, pelos motivos expostos na fundamentação.

No que se refere ao pagamento de verbas indenizatórias nos exercícios de 2015 e 2016, proponho que os apontamentos de irregularidade da auditoria de conformidade sejam julgados parcialmente procedentes, nos termos do art. 71, § 2º, da Lei Orgânica deste Tribunal c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil.

Em razão da ocorrência de dano ao erário decorrente do recebimento de verbas indenizatórias relacionadas a despesas irregulares, tendo em vista a vedação expressa contida na legislação municipal e que contrariou o entendimento jurisprudencial consolidado neste Tribunal, estando presentes elementos suficientes para sua quantificação e a identificação da responsabilidade, proponho que seja imputada ao:

- a) Sr. Adilton Gomes dos Santos a devolução do valor de R\$ 36.537,13 (trinta e seis mil, quinhentos e trinta e sete reais e treze centavos), referente à soma das despesas realizadas nos meses de agosto a dezembro de 2015, no montante de R\$ 16.225,70 (dezesesseis mil, duzentos e vinte e cinco reais e setenta centavos), e nos meses de janeiro a dezembro de 2016, no montante de R\$ 20.311,43 (vinte mil, trezentos e onze reais e quarenta e três centavos);

¹³ É inconstitucional a incidência do imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS sobre operações de locação de bens móveis.

- b) Sr. Lourival Soares dos Santos a devolução do valor de R\$ 20.194,72 (vinte mil, cento e noventa e quatro reais e setenta e dois centavos), referentes às despesas realizadas entre janeiro a dezembro de 2016, tudo devendo ser devidamente corrigido até a data de seu efetivo recolhimento.

Proponho, ainda, que o Sr. José Clebis Rodrigues, ordenador das despesas, promova, de forma solidária, o ressarcimento do montante de R\$ 45.643,85 (quarenta e cinco mil, seiscentos e quarenta e três reais e oitenta e cinco centavos), referente à soma das despesas pagas ao Sr. Adilton Gomes dos Santos, nos meses de novembro e dezembro de 2015 e, ainda, entre janeiro a dezembro de 2016, no montante de R\$ 25.449,13 (vinte e cinco mil, quatrocentos e quarenta e nove reais e treze centavos); e das despesas pagas ao Sr. Lourival Soares dos Santos, no montante de R\$ 20.194,72 (vinte mil, cento e noventa e quatro reais e setenta e dois centavos), referentes às despesas realizadas entre janeiro a dezembro de 2016.

Proponho, ademais, a aplicação de multa ao Sr. José Clebis Rodrigues, então presidente da Câmara Municipal de Conceição do Pará e ordenador de despesas, no valor de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), aproximadamente 10% (dez por cento) do dano constatado, bem como ao Sr. Adilton Gomes dos Santos, ordenador de despesas, à época, no valor de R\$ 1.100,00 (mil e cem reais), aproximadamente 10% (dez por cento) do dano constatado, em razão da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, que resultou em prejuízo ao erário, consubstanciado no ordenamento de despesas de verbas indenizatórias em desacordo com o regramento legal municipal, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 86, ambos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, nos termos da manifestação ministerial.

Quanto aos valores referentes às despesas de locação de veículos indenizadas aos Srs. José Clebis Rodrigues, Raimundo Carlos Leão e Genir Massaude Rachide Filho e não comprovadas nos autos, nos valores respectivos de R\$ 2.355,63 (dois mil, trezentos e cinquenta e cinco reais e sessenta e três centavos), R\$ 912,35 (novecentos e doze reais e trinta e cinco centavos) e R\$ 931,97 (novecentos e trinta e um reais e noventa e sete centavos), devidamente atualizados de acordo com os índices de atualização monetária divulgados pelo TJMG referentes ao mês de fevereiro de 2021, proponho, em consonância com o princípio da insignificância e do entendimento consolidado no âmbito deste Tribunal de Contas, que seja afastada a determinação de ressarcimento aos cofres públicos municipais dos montantes indicados, diante da atipicidade material do dano ao erário imputado aos referidos responsáveis.

Por fim, proponho a emissão de recomendação ao atual presidente da Câmara Municipal de Conceição do Pará para que promova a adoção de medidas objetivando a otimização dos gastos com locação de veículos e o aprimoramento do controle dessas despesas, observando-se a legislação pertinente, especialmente a Lei n. 8.666/1993 e a Lei n. 4.320/1964, bem como a jurisprudência deste Tribunal.

Intimem-se os responsáveis por via postal e o Ministério Público de Contas na forma regimental.

Promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Acolho a proposta.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

**RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 10/6/2021**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria de conformidade realizada na Câmara Municipal de Conceição do Pará, designada pela Portaria/DCEM nº 006/2017 (fl. 02), objetivando o exame da regularidade da execução das despesas recebidas, a título de verbas indenizatórias, pelos vereadores do Legislativo Municipal, nos exercícios de 2015 e 2016.

Na sessão da Segunda Câmara ocorrida no dia 29/04/21, o relator, conselheiro substituto Adonias Monteiro, propôs, em sede de preliminar, o não acolhimento da arguição de inconstitucionalidade da Resolução nº 03/03 do Poder Legislativo Municipal, sendo acompanhado pelos demais membros do Colegiado. No mérito, apresentou proposta de voto, nos seguintes termos (fls. 227/240):

[...]

No que se refere ao pagamento de verbas indenizatórias nos exercícios de 2015 e 2016, proponho que os apontamentos de irregularidade da auditoria de conformidade sejam julgados parcialmente procedentes, nos termos do art. 71, § 2º, da Lei Orgânica deste Tribunal c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil.

Em razão da ocorrência de dano ao erário decorrente do recebimento de verbas indenizatórias relacionadas a despesas irregulares, tendo em vista a vedação expressa contida na legislação municipal e que contrariou o entendimento jurisprudencial consolidado neste Tribunal, estando presentes elementos suficientes para sua quantificação e a identificação da responsabilidade, proponho que seja imputada ao:

- a) Sr. Adilton Gomes dos Santos a devolução do valor de R\$ 36.537,13 (trinta e seis mil, quinhentos e trinta e sete reais e treze centavos), referente à soma das despesas realizadas nos meses de agosto a dezembro de 2015, no montante de R\$ 16.225,70 (dezesesseis mil, duzentos e vinte e cinco reais e setenta centavos), e nos meses de janeiro a dezembro de 2016, no montante de R\$ 20.311,43 (vinte mil, trezentos e onze reais e quarenta e três centavos);
- b) Sr. Lourival Soares dos Santos a devolução do valor de R\$ 20.194,72 (vinte mil, cento e noventa e quatro reais e setenta e dois centavos), referentes às despesas

realizadas entre janeiro a dezembro de 2016, tudo devendo ser devidamente corrigido até a data de seu efetivo recolhimento.

Proponho, ainda, que o Sr. José Clebis Rodrigues, ordenador das despesas, promova, de forma solidária, o ressarcimento do montante de R\$ 45.643,85 (quarenta e cinco mil, seiscentos e quarenta e três reais e oitenta e cinco centavos), referente à soma das despesas pagas ao Sr. Adilton Gomes dos Santos, nos meses de novembro e dezembro de 2015 e, ainda, entre janeiro a dezembro de 2016, no montante de R\$ 25.449,13 (vinte e cinco mil, quatrocentos e quarenta e nove reais e treze centavos); e das despesas pagas ao Sr. Lourival Soares dos Santos, no montante de R\$ 20.194,72 (vinte mil, cento e noventa e quatro reais e setenta e dois centavos), referentes às despesas realizadas entre janeiro a dezembro de 2016.

Proponho, ademais, a aplicação de multa ao Sr. José Clebis Rodrigues, então presidente da Câmara Municipal de Conceição do Pará e ordenador de despesas, no valor de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), aproximadamente 10% (dez por cento) do dano constatado, bem como ao Sr. Adilton Gomes dos Santos, ordenador de despesas, à época, no valor de R\$ 1.100,00 (mil e cem reais), aproximadamente 10% (dez por cento) do dano constatado, em razão da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico, que resultou em prejuízo ao erário, consubstanciado no ordenamento de despesas de verbas indenizatórias em desacordo com o regramento legal municipal, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 86, ambos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, nos termos da manifestação ministerial.

Quanto aos valores referentes às despesas de locação de veículos indenizadas aos Srs. José Clebis Rodrigues, Raimundo Carlos Leão e Genir Massaude Rachide Filho e não comprovadas nos autos, nos valores respectivos de R\$ 2.355,63 (dois mil, trezentos e cinquenta e cinco reais e sessenta e três centavos), R\$ 912,35 (novecentos e doze reais e trinta e cinco centavos) e R\$ 931,97 (novecentos e trinta e um reais e noventa e sete centavos), devidamente atualizados de acordo com os índices de atualização monetária divulgados pelo TJMG referentes ao mês de fevereiro de 2021, proponho, em consonância com o princípio da insignificância e do entendimento consolidado no âmbito deste Tribunal de Contas, que seja afastada a determinação de ressarcimento aos cofres públicos municipais dos montantes indicados, diante da atipicidade material do dano ao erário imputado aos referidos responsáveis.

Por fim, proponho a emissão de recomendação ao atual presidente da Câmara Municipal de Conceição do Pará para que promova a adoção de medidas objetivando a otimização dos gastos com locação de veículos e o aprimoramento do controle dessas despesas, observando-se a legislação pertinente, especialmente a Lei n. 8.666/1993 e a Lei n. 4.320/1964, bem como a jurisprudência deste Tribunal.

Intimem-se os responsáveis por via postal e o Ministério Público de Contas na forma regimental.

Promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Em seguida, o Conselheiro Wanderley Ávila acolheu a proposta de voto do relator, após o que pedi vista do processo para melhor avaliá-lo.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Na análise meritória, quanto ao pagamento de verbas indenizatórias nos exercícios de 2015 e 2016, o relator considera improcedente o apontamento relativo ao recebimento de subsídio indireto pelos edis. Contudo, considera que as despesas realizadas deveriam ter se submetido à

regra da licitação, propondo que seja reconhecida a procedência do apontamento, nos seguintes termos:

Noutro giro, diante do caráter rotineiro das despesas, tal como pontuei anteriormente, é certo que caberia à Câmara atuar de forma a centralizar as despesas realizadas com as locações de veículos, promovendo planejamento capaz de torná-las objeto de licitação, motivo pelo qual proponho que seja julgado procedente o apontamento referente à inobservância da exigência de deflagração de licitação.

Vale ressaltar, todavia, meu entendimento de que a não deflagração da licitação para contratação dos serviços em tela, por si só, não é suficiente para ensejar a devolução das verbas recebidas, caso observado o regramento prévio na legislação municipal, pois há expectativa legítima de atuação do gestor, como ocorreu *in casu* e nos termos da jurisprudência colacionada anteriormente. Além disso, a determinação de ressarcimento por este motivo poderia gerar enriquecimento sem causa do Município, já que as despesas executadas, relacionam-se, em tese, ao exercício do mandato dos vereadores, ponto que não foi objeto de impugnação nos autos.

Ante o exposto, não obstante entender procedente o apontamento, reputo suficiente a emissão de recomendação ao atual presidente da Câmara Municipal de Conceição do Pará para que promova a adoção de medidas objetivando a otimização dos gastos com locação de veículos e o aprimoramento do controle destas despesas, observando-se as normas pertinentes, especialmente a Lei n. 8.666/1993 e a Lei n. 4.320/1964, bem como a jurisprudência deste Tribunal.

Quanto àquelas despesas que não tiveram comprovação legal, apresenta proposta para julgar irregular o seu recebimento, pelos edis, da verba indenizatória para locação de veículos, por afrontar o disposto no ato normativo próprio e o entendimento consolidado neste Tribunal.

Diante disso, propõe que seja imputado o ressarcimento ao erário municipal da seguinte forma:

- a) R\$36.537,13 (trinta e seis mil quinhentos e trinta e sete reais e treze centavos), sendo R\$ 25.449,13 (vinte e cinco mil quatrocentos e quarenta e nove reais e treze centavos), de responsabilidade solidária do Senhor Adilton Gomes dos Santos, ex-vereador, bem como do então ordenador de despesas, Senhor José Clebis Rodrigues, e o restante R\$11.088,00 (onze mil e oitenta e oito reais) de responsabilidade individual do Senhor Adilton dos Santos, enquanto figurou como ex-presidente da Câmara e ordenador de despesas;
- b) R\$20.194,72 (vinte mil cento e noventa e quatro reais e setenta e dois centavos), de responsabilidade solidária do Senhor Lourival Soares dos Santos, ex-vereador, e do então ordenador de despesas, Senhor José Clebis Rodrigues.

Além disso, o relator propõe a aplicação de multa no valor de R\$4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) ao Senhor José Clebis Rodrigues, ordenador das referidas despesas, e no valor de R\$1.100,00 (mil e cem reais) ao Senhor Adilton Gomes dos Santos, ordenador das despesas que beneficiaram a si próprio, com fulcro no art. 83, I, c/c o art. 86, ambos da Lei Orgânica desta Corte.

Com fundamento no princípio da insignificância e da razoabilidade, o relator propõe que não seja determinado o ressarcimento ao erário do dano imputado, individualmente, aos Senhores José Clebis Rodrigues, Raimundo Carlos Leão e Genir Massaude Rachide Filho.

Ainda, considera improcedente o apontamento quanto à falta de emissão de notas fiscais e do recolhimento de ISS na prestação, por pessoas físicas, de serviços de locação de veículos ao Poder Legislativo Municipal, nos termos do que dispõe a Súmula Vinculante nº 31 do STF e o art. 51 do Decreto nº 3.000/99, vigente à época dos fatos.

A proposta de voto do relator inclui, também, a expedição de recomendação ao atual presidente da Câmara Municipal de Conceição do Pará, para que promova a adoção de medidas, objetivando a otimização dos gastos com a locação de veículos e o aprimoramento do controle destas despesas, em observância à Lei nº 8.666/93 e à Lei nº 4.320/64.

À exceção da parte que considera procedente o apontamento quanto ao fato de não ter sido realizada a licitação, acolho a proposta de voto do relator. Assim como o relator, considero que a documentação firmada em 2017 não é suficiente, nem mesmo como prova indiciária, para regularizar o apontamento relativo ao pagamento das indenizações relativas ao período de 2015 e 2016, já que constituía pré-requisito ao ordenamento da despesa a própria apresentação dos recibos ou das notas fiscais, como prova de sua liquidação. Nessas situações, em que o pagamento pressupõe o gasto anterior, não se pode cogitar que ele tenha sido realizado à revelia da norma, sem qualquer tipo de documentação a autorizá-lo.

Da análise detida dos autos, considero não ser razoável, *in casu*, exigir que o Poder Legislativo de Conceição do Pará, diante do quadro normativo que estava submetido, tivesse deflagrado licitação para a contratação do objeto em tela, conforme passo a explicitar.

O relator, atentando-se ao caráter rotineiro das despesas efetuadas com a locação de veículos e pagas aos vereadores, a título de verba indenizatória, defendeu ser necessária a deflagração de licitação, a fim de centralizar as despesas, otimizar os gastos e aprimorar o controle do órgão em questão. No entanto, deixou de propor o ressarcimento ao erário dos valores recebidos, pois considerou que o gestor, amparado por ato normativo próprio (Resolução nº 03/03), agiu com legítima expectativa de regularidade dos pagamentos.

Compulsando os autos, verifica-se que a Resolução nº 03/03, alterada pela Resolução nº 03/14, previu o pagamento de verba indenizatória aos vereadores que, em razão de atividades inerentes ao exercício do mandato parlamentar, arcassem com gastos de combustível, manutenção geral e locação de veículos. Outrossim, restou disposta a forma de solicitação da verba e de comprovação das despesas suportadas, além dos prazos e procedimentos de análise do órgão para liberação do reembolso, conforme se depreende dos dispositivos a seguir transcritos (fls. 02/05 da peça nº 07):

Art. 1º. A Câmara Municipal de Conceição do Pará indenizará o Vereador por despesas realizadas em razão das atividades inerentes ao exercício do mandato parlamentar, no valor de até R\$300,00 (trezentos reais) mensais:

§ 1º Consideram-se despesas realizadas em razão das atividades inerentes ao exercício do mandato parlamentar:

[...]

III- os gastos com combustível, manutenção geral e locação de veículos utilizados no exercício do mandato parlamentar. (Redação original dada pela Resolução nº 03/03)

[...]

Art. 4º O pagamento da indenização depende de:

[...]

II- comprovação das despesas mediante apresentação de nota fiscal ou documento equivalente de quitação, de acordo com os seguintes critérios concorrentes:

- a) original, em primeira via;
- b) isento de rasura, acréscimo, emenda ou entrelinha;
- c) emitido em nome do Vereador e com o endereço do gabinete;
- d) datado e discriminado por item de serviço prestado ou material fornecido;

- e) emitido com o nome, o endereço completo e o número do CPF do beneficiário do pagamento, em caso de recibo;
- f) conter declaração de quitação da despesa correspondente.

Art. 6º. A comprovação das despesas será processada pelo setor Contábil da Câmara, e o reembolso será efetuado após a aprovação da Mesa Diretora.

Art. 7º. Para o reembolso mensal das despesas, os respectivos comprovantes deverão ser entregues até o dia 10 (dez) do mês subsequente ao de sua realização, na Secretaria da Câmara, e o valor correspondente será liberado no prazo de 05 (cinco) dias úteis contados da emissão do parecer a que se refere o artigo 8º.

Art. 8º. Recebido o requerimento de reembolso de despesa, na forma do art. 4º, o setor contábil da edilidade formará o processo de indenização, procederá à análise das despesas e dos respectivos comprovantes e emitirá parecer, no prazo de 5 (cinco) dias.

Art. 9º. Realizados os exames dos processos de indenização de despesas, a Assessoria Contábil enviará à Mesa da Câmara relatório com a relação das despesas a serem reembolsadas.

Art. 10. Recebido o relatório a que se refere o artigo precedente, o Presidente da Câmara autorizará ou vetará o pagamento dos reembolsos.

Art. 11. Aprovado o pagamento dos reembolsos, o setor contábil arquivará os processos de indenização de despesas, com os respectivos comprovantes e pareceres, e enviará à Comissão de Fiscalização Interna da Câmara o relatório a que se refere o artigo 9º.

Art. 12. A concessão e o pagamento de verbas indenizatórias condicionam-se à existência de crédito orçamentário e disponibilidade financeira. [...] (grifos nossos)

Da leitura dos dispositivos supramencionados infere-se, com efeito, que os gastos suportados com a locação de veículos eram previstos como indenizáveis, não se tratando, portanto, de hipótese em que era exigida a contratação do serviço, por parte do órgão legislativo, mediante procedimento licitatório.

De fato, é recomendável que a Casa Legislativa centralize a despesa, à luz do princípio da economicidade e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, a fim de alcançar o resultado esperado com o menor custo possível, mantendo a qualidade, e buscando a celeridade na prestação do serviço.

De acordo com a doutrina de Justen Filho¹⁴ a economicidade consiste em:

(...) considerar a atividade administrativa sob prisma econômico. Como os recursos públicos são extremamente escassos, é imperioso que sua utilização produza os melhores resultados econômicos, do ponto de vista quantitativo e qualitativo. Há dever de eficiência gerencial que recai sobre o agente público. Ele tem o dever de buscar todas as informações pertinentes ao problema enfrentado.

Entretanto, entendo que compete ao órgão responsável a análise da pertinência da deflagração de procedimento licitatório, tendo em vista a relação custo/benefício da contratação e as circunstâncias do caso concreto, tais como a disponibilidade dos recursos, a oferta de empresas especializadas no objeto que se pretende contratar, a proximidade com o Município, entre outras.

Nesse sentido, também leciona a doutrina de Justen Filho¹⁵, *in verbis*:

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª Ed., Editora Dialética: São Paulo, 2010, p. 67.

¹⁵ Idem, p. 58/59.

(...)

A vantajosidade de uma contratação é um conceito relativo, na acepção de que as circunstâncias é que determinam a consistência da maior vantagem possível. A fixação da vantagem buscada pela Administração é imprescindível para determinar o critério de julgamento e o tipo de licitação a serem adotados. Somente é possível formular as regras do procedimento licitatório após a Administração determinar os benefícios que pretenderá obter e os custos que se disporá a assumir. Mais precisamente, incumbir-lhe-á precisar a natureza dos benefícios e custos visados. (grifos nossos)

No presente caso, conforme destacado pelo próprio relator, a atuação do gestor se deu amparada em ato normativo próprio e, portanto, com a legítima expectativa de regularidade da realização da despesa, nos termos do procedimento de solicitação de verba indenizatória, previsto para gastos com a locação de veículos.

Desse modo, não é possível atribuir aos fatos narrados o caráter de irregularidade, visto que não era exigível atuação diversa do presidente da Câmara, o qual agiu em observância à Resolução nº 03/03.

Neste diapasão, peço vênia ao relator para não acolher a proposta de voto na parte que considera procedente o apontamento quanto à falta de licitação, em suposta ofensa ao disposto no inciso XXI do art. 37 da CR/88 e no *caput* do art. 2º da Lei nº 8.666/93.

Por outro lado, acolho a determinação de expedição de recomendação ao atual chefe do Poder Legislativo de Conceição do Pará, nos termos da conclusão do relator, uma vez que entendo ser aconselhável a centralização das despesas e o controle dos gastos dessa natureza.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, acolho parcialmente a proposta de voto do relator e, com a devida vênia, julgo improcedente a inobservância da exigência de deflagração de licitação, nos termos da fundamentação.

Contudo, acato a proposta de recomendação ao atual presidente da Câmara Municipal de Conceição do Pará, para que promova a adoção de medidas, objetivando a otimização dos gastos com a locação de veículos e o aprimoramento do controle destas despesas, observando-se a legislação pertinente, especialmente a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 4.320/64, bem como a jurisprudência deste Tribunal.

Quanto aos demais pontos constantes na conclusão do relator, acolho sua proposta de voto.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Pela ordem, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Pois não.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Eu vou pedir vênia para rever o meu voto e acompanhar o voto-vista, desconsiderando o apontamento que fiz da inobservância da exigência de deflagração de licitação, uma vez que

não era exigível atuação diversa do Presidente da Câmara, o qual agiu em observância à Resolução 03/2003, contudo adotando-se a recomendação.

Portanto, adiro à proposta do voto-vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Conselheiro Adonias, deseja se manifestar?

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Neste caso, senhor Presidente, mantenho a proposta de voto, por entender que a possibilidade da licitação era cabível, embora, na norma, estava prevista, também, a possibilidade de indenização de despesas por locação de veículos. Mas, até por uma questão de boa prática, o gestor poderia, também, adotar a realização do procedimento licitatório.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Acolho a proposta de voto.

FICA ACOLHIDA, EM PARTE, A PROPOSTA DE VOTO. APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

sb/fg

