

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

SESSÃO DO DIA 16.06.04

ASSUNTO: CONSULTA Nº 682162 (ASSUNTO: INSTITUIÇÃO DE QUOTA DE FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL AOS VEREADORES)

RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

I – RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da Consulta subscrita pelo Sr. Adelson Fernandes da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Ipatinga, por meio da qual apresenta a esta eg. Corte a seguinte indagação, *verbis*:

“... gostaríamos de saber dessa Egrégia Corte se a instituição de quotas de combustíveis, como despesas indenizatórias para os vereadores, obedecendo-se os princípios e finalidades propostas, estaria transgredindo os preceitos legais.”

A presente Consulta foi instruída com o parecer da douta Auditoria (fls. 08 a 10), consoante as disposições do inciso III do art. 39 c/c o art. 216 da Resolução TC nº 10/96 (Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais), o qual consigna conclusão preliminar pelo seu conhecimento.

Devo destacar que está atuado como Auditor o Dr. Nelson Cunha, mas o subscritor da fala da Auditoria é o Dr. Edson Arger.

No mérito, o d. Auditor se manifestou transcrevendo a Consulta nº 677255, relatada pelo Conselheiro Moura e Castro e aprovado o seu voto por unanimidade na sessão de 14/05/2003.

É o relatório.

II - PRELIMINAR

Do exame dos pressupostos de conhecimento da presente Consulta, ressaí que a Autoridade Consulente tem legitimidade para formular consulta ao Tribunal de Contas, consoante as disposições da alínea "a" do inciso X do art. 7º da Resolução TC nº 10/96 (RITCEMG).

Porém, não obstante o questionamento aparentar, em primeira análise, exame de caso concreto atrelado a consultoria jurídica, seu deslinde, em tese, tem manifesta relevância moral, motivo pelo qual é forçoso o exame de mérito da presente Consulta, até para sanar dúvida apresentada de forma renitente a este eg. Tribunal, como se vê de decisões desta mesma Corte (vide Consultas de nºs 677255 e 676645).

Assim, preliminarmente, conheço, em tese, da presente Consulta, porquanto a autoridade Consulente é legítima e a matéria versada na indagação, dada sua repercussão financeira e contábil, é afeta à competência deste eg. Tribunal de Contas e evidencia questão de interesse não só do Consulente, mas de todas as comunas mineiras.

Quanto ao mérito, gostaria de concitar os Srs. Conselheiros a exercitarem um raciocínio maior, à vista do interesse público e lastreado no princípio da moralidade e na conveniência de o Tribunal, em determinadas questões, examinar a prevalência do princípio sobre o preceito, que é um entendimento pacífico.

Acho que não obstante caracterizar uma situação concreta e uma situação de consultoria jurídica, estamos, diante de reiteradas solicitações, sendo convocados para decidir uma questão que tem relevante aspecto moral, porque vai servir de exemplo para muitas prefeituras. Sem embargo da repercussão financeira explícita – porque é despesa pública –, acho que deveríamos, nessa situação, por motivo de altíssimo interesse público e tendo em vista o volume de recursos que poderá ser despendido com esse tipo de solicitação, adentrar ao mérito, em tese, sem nenhuma vinculação à consulta.

Por essas razões, Sr. Presidente, e, nesse caso excepcional, de altíssimo interesse público, vou votar para tomar conhecimento.

CONSELHEIRO ELMO BRAZ:

Tomo conhecimento, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO MOURA E CASTRO:

As razões do Conselheiro Relator me convenceram. Tomo conhecimento da Consulta.

CONSELHEIRO EDSON ARGER:

Considero-me impedido de participar da votação do presente processo. A consulta havia sido distribuída originalmente ao Conselheiro Nelson Cunha, mas, com a proximidade da sua aposentação, avocamos vários processos de S. Exa., nos quais estou me manifestando, embora distribuídos a S. Exa.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Também tomo conhecimento.

CONSELHEIRO JOSÉ FERRAZ:

Tomo conhecimento.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SIMÃO PEDRO TOLEDO:

ACOLHIDA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE. IMPEDIDO O CONSELHEIRO EDSON ARGER.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

III - MÉRITO

No mérito, assim me manifesto:

Acerca da indagação proposta, já me manifestei em outra oportunidade, qual seja na Consulta nº 676645, por mim relatada na sessão de 09/04/2003, onde apresentei o entendimento que adiante transcrevo.

Esclareço que, um mês após, o eminente Conselheiro Moura e Castro, como fez transcrever a Auditoria, trouxe idêntica matéria, que foi, à unanimidade, também aprovada. E eu me reportarei à decisão de S. Exa. nos autos.

“Acerca do segundo quesito, que trata da legalidade de instituição de quota mensal de fornecimento de combustível a ser utilizado em veículos próprios dos vereadores, respondo negativamente, pelas razões adiante expostas.

*Ora, de acordo com o exposto, a forma remuneratória dos agentes políticos in casu é o ‘subsídio’ que, de acordo com o que determinou a Constituição Federal de 1988 no § 4º do art. 39 (com as alterações introduzidas pela Emenda 19/98), deve ser estabelecido em parcela única. Entretanto, para a exata compreensão das determinações impostas pelo Constituinte no dispositivo em comento, peço vênha para transcrever as palavras da i. professora Maria Sylvia Zanella di Pietro¹ que leciona: “ao falar em **parcela única**, fica clara a intenção de vedar a fixação dos subsídios em duas partes, uma fixa e outra variável, tal como ocorria com os agentes políticos na vigência da Constituição de 1967. E, ao vedar expressamente o **acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória**, também fica clara a intenção de extinguir, para as mesmas categorias de agentes públicos, o sistema remuneratório que vem vigorando tradicionalmente na Administração Pública e que compreende o padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias de variada natureza previstas na legislação estatutária.” (grifos da autora).*

Nesse contexto, não há falar em ‘instituição de quota mensal de fornecimento de combustível’, porque tal quota configuraria, na prática, um acréscimo ao subsídio

¹ In Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2003. 15 ed. p. 450

mensal estipulado aos Vereadores Municipais em contramão ao que determina a Constituição Federal.

É evidente, no entanto, que a instituição do subsídio não veda o pagamento aos agentes políticos de parcela de natureza indenizatória por uma ‘aplicação pura e simples de um princípio geral de direito que impõe a quem quer que cause prejuízo a outrem o dever de indenizar’². Só que, parcela indenizatória, que seria a compensação pecuniária de gastos efetuados pelo agente político no exercício de suas atribuições, pressupõe que tenha havido um gasto, que este gasto tenha sido devidamente comprovado e que a sua compensação se faça de acordo com este valor comprovado, por meio de regular prestação de contas.

Neste contexto, a simples estipulação de um valor fixo mensal, que, pela sua natureza, não tem caráter indenizatório e, sim, remuneratório, significaria, frise-se, acréscimo inconstitucional ao subsídio mensal estipulado.

Ademais a aludida ‘quota mensal’ de combustível fere o interesse público e o inderrogável princípio da moralidade, insculpido no caput do art. 37 do Texto Constitucional, uma vez que não há como se comprovar que tal quota serviria, tão-somente, para o estrito exercício das funções legislativas.

Pelo exposto, entendo como inconstitucional o estabelecimento de quota mensal de combustível, nos termos do segundo quesito da consulta apresentada.”

Ainda, imperioso acrescentar que a Consulta nº 677255, com objeto semelhante, já foi respondida pelo Conselheiro Moura e Castro e aprovada por unanimidade na sessão plenária de 14/05/2003, onde ficou decidido que:

“Como já afirmei alhures, em razão da autonomia consagrada no art. 18 da Constituição da República e das finanças locais, os municípios podem ampliar ou restringir direitos e obrigações, mas não estão autorizados a subsidiar despesas estranhas ou contrárias aos interesses peculiares de sua população, principalmente quando realizadas em proveito de alguns munícipes, sejam eles agentes políticos ou não, pois, na esfera pública, não se deve favorecer nem privilegiar determinado grupo de pessoas em prejuízo dos contribuintes.

A bem da verdade, se de um lado o município é autônomo, podendo assumir toda e qualquer obrigação pública local, de outro não devemos perder de vista que essa autonomia não é um fim em si própria, mas meio de dotar aquele ente político de instrumentos legais capazes de promover os anseios de sua sociedade, nunca de uma classe, muito menos a dos agentes políticos que devem dar exemplo de moralidade.

Nesse sentido, o município deve evitar o perigoso e indesejável comprometimento de seu orçamento para, em nome de um suposto interesse local, arcar com despesas particulares de membros de Poder.

Assim, os dispêndios com telefone e combustível, este para facilitar a locomoção urbana e aquele a fim de permitir a rápida comunicação, são próprios e particulares dos vereadores de Lambari.

Logo, além de estranha ao Município (art. 4º da Lei 4.320/64), referida despesa, verdadeiro gasto com servidor (art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal), nada mais é do que subsídio indireto vedado pela Constituição da República (art. 39, § 4º), que não será computada como despesa de pessoal do Legislativo.

Como se vê, não é moral (art. 37 da Constituição Federal) nem razoável (art. 13 da Constituição Estadual) a Câmara Municipal de Lambari utilizar recursos públicos para remunerar seus membros em desacordo com os parâmetros legais aplicáveis.

Nesse pé, aflora a impossibilidade de os municípios poderem custear a aquisição, para posterior fornecimento aos vereadores, de aparelhos celulares, cartões de crédito telefônico e combustíveis para utilização em veículo particular, tanto para

² In op. cit.p. 451

uso pessoal quanto a serviço do Legislativo, por configurar, ao mesmo tempo, despesas estranhas ao orçamento e subsídio indireto sem amparo legal.

A propósito, o Conselheiro Eduardo Carone, Relator da Consulta nº 676645, ao proferir voto na Sessão de 09.04.2003, o qual acompanhei, advertiu que não há que falar em ajuda de quota mensal de fornecimento de combustível porque tal quota configura acréscimo ao subsídio mensal do vereador, prática que vai na contramão do ordenamento jurídico constitucional pátrio, não significando isso, todavia, que o agente político esteja impedido de receber parcela indenizatória decorrente de despesas efetuadas no exercício da atribuição legislativa.

Nesse contexto, entendo que, nas hipóteses de deslocamento motivado em razão de viagem a serviço, há necessidade da utilização do sistema de diárias mediante espécie normativa específica.”

Nesses termos, Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, entendo como sanada a dúvida aventada na inicial.

É assim que voto.

CONSELHEIRO ELMO BRAZ:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO MOURA E CASTRO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Sr. Presidente a questão suscitada no voto do Conselheiro Eduardo Carone me preocupou. É importante a abordagem dada à questão, tão importante, que eu solicitaria de V. Exa. estudar a possibilidade de mandar uma circular para todas as Câmaras Municipais. Assustei-me porque não me passava isso pela cabeça, mas é possível, sim, que exista Câmara que tenha verba de gasolina, de correio, de telegrama, de telefone, ou de cartão de crédito.

Acho portanto, importante esse voto do Conselheiro Eduardo Carone, tão importante que mereceria, no meu entendimento, salvo melhor juízo, uma circular a todas as Câmaras Municipais comunicando esse entendimento do Tribunal.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SIMÃO PEDRO TOLEDO:

Eu pediria vênica para propor a publicação desta consulta.

CONSELHEIRO JOSÉ FERRAZ:

Na revista.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Na revista e na imprensa. É a função do Tribunal, a missão educativa do Tribunal.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SIMÃO PEDRO TOLEDO:

Que existem Prefeituras e Câmaras Municipais que concedem este acréscimo. Eu mesmo conheço!

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Isso é uma loucura!

CONSELHEIRO PRESIDENTE SIMÃO PEDRO TOLEDO:

Há algumas Câmaras que têm por hábito acompanhar a Assembléia Legislativa.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

E, aqui em Minas Gerais, Sr. Presidente, posso adiantar a V. Exa. que o elastério do entendimento do legislador é impressionante. Aqui temos um município que não tem nem um palmo de terra fora da cidade, e, no entanto, a prefeitura comprou um avião. Não vou falar o nome, mas ...

CONSELHEIRO JOSÉ FERRAZ:

Qual é o Município?

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Pirapora.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SIMÃO PEDRO TOLEDO:

Conselheiro, conheço algo semelhante. Trata-se de uma cidade, cujo prefeito tinha um avião e, por isso, fez um campo de aviação só para ele; asfaltado, inclusive.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Essa coisa é que assombra a gente. Daí o pedido que fiz, pois, por mais absurda que possa parecer, essa situação pode acontecer, sim.

Acompanho o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SIMÃO PEDRO TOLEDO:

Mas isso acontece!

CONSELHEIRO JOSÉ FERRAZ:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SIMÃO PEDRO TOLEDO:

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.
IMPEDIDO O CONSELHEIRO EDSON ARGER.