

PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 756571

Órgão: Câmara Municipal de Porteirinha
Exercício: 2005
Responsáveis: Joaquim Minervino da Silva, José Carlos Santos, Robson Antunes da Silva, Dilermando Santana Santos, Edeilson Barbosa da Cruz, Adélcio Augusto da Silva, Etelvino José da Silva Filho, Cláudio Marcos Silva, Antônio Antunes Silveira, João José Odilon
Procurador(es): Hilda Rosa Senff de Andrade - OAB/MG 23990 e Flávio Henrique de Andrade, CORECON-MG 5806-D
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

EMENTA

PROCESSO ADMINISTRATIVO. CÂMARA MUNICIPAL. INSPEÇÃO. FISCALIZAÇÃO DOS ATOS DE GESTÃO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. IRREGULARIDADES PASSÍVEIS DE MULTA. PRESCRIÇÃO. MÉRITO. ORDENAÇÃO DE VERBA INDENIZATÓRIA. COMPRA DE LOTE PARA CONSTRUÇÃO DA SEDE DA CÂMARA MUNICIPAL SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA E SEM LAUDO DE AVALIAÇÃO. DESPESAS COM JANTARES DE CONFRATERNIZAÇÃO. IRREGULARIDADES. DANO AO ERÁRIO. IMPOSIÇÃO DE RESSARCIMENTO. RECOMENDAÇÃO AO ATUAL GESTOR.

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

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

3 - O Plano Plurianual, comumente chamado PPA, é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal. Tal plano estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para um período de 4 anos, organizando as ações do governo em programas. Nele constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas executadas, tais como metas físicas e financeiras, público-alvo, produtos a serem entregues à sociedade, etc. O PPA é aprovado por lei quadrienal, tendo vigência do segundo ano de um mandato majoritário até o final do primeiro ano do mandato seguinte.

4 - Quanto à Lei Orçamentária Anual, denominada LOA, a mesma encontra seu regramento na Lei Federal n. 4.320/64, a qual estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal.

5 - O art. 24, X, da Lei Federal n. 8.666/93 dispõe que é dispensável a licitação para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração,

cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

6 – No tocante à realização de confraternizações entre Vereadores, funcionários e convidados, esta Corte de Contas manifestou seu entendimento por meio da Consulta n. 857.556, aprovada à unanimidade na sessão de 24/10/2012.

Segunda Câmara

32ª Sessão Ordinária – 22/10/2015

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de processo administrativo decorrente de inspeção realizada na Câmara Municipal de Porteirinha, visando fiscalizar os atos de gestão quanto aos aspectos atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial da Câmara Municipal, no período de janeiro a dezembro de 2005.

O relatório técnico inicial, fl. 03 a 11, apontou irregularidades nos controles internos, no pagamento de despesas a título de Ajuda de Custo, nos gastos com a compra de lotes para a construção da sede da Câmara Municipal, em desacordo com o Plano Plurianual e com a Lei Orçamentária Anual e sem laudo de avaliação, contrariando art. 24, X, da Lei Federal n. 8.666/93, e no pagamento de despesas com telefonia celular e com jantares, contrariando disposições do art. 37, *caput*, e do art. 39, § 4º, da Constituição da República/88.

Foi apontado, ainda, que as despesas com diárias de viagem não foram informadas no sistema de prestação de contas SICAM/2005, porém os gastos efetuados estavam de acordo com a lei autorizativa.

Também foi apontado que a Câmara Municipal não possuía servidores efetivos, contrariando o disposto na Lei Orgânica Municipal e nos incisos II e V do art. 37 da Constituição da República/88, e que o mandato da Mesa Diretora era de 02 (dois) anos, permitida sua recondução para o mesmo cargo no mandato subsequente, nos termos do art. 42 da Lei Orgânica Municipal, o que é vedado pelo art. 57, § 4º, da Constituição da República/88.

Os autos foram convertidos em processo administrativo, conforme fl. 457/458.

Citados nos termos do despacho de fl. 452 a 456, os responsáveis apresentaram, por meio de sua Procuradora, a defesa de fl. 513 a 518.

Ressalvo que o Sr. Cláudio Marcos Silva, Presidente da Comissão do Núcleo Central de Controle Interno à época, e os Vereadores Antônio Antunes da Silveira e João José Odilon não se manifestaram, embora chamados ao processo, conforme certidão de fl. 510.

O Órgão Técnico manifestou-se nos termos da análise de fl. 529 a 531v, opinando pela ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, de acordo com o parágrafo único do art. 118-A da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, apontando, ainda, dano ao erário e a existência de elementos que justifiquem o prosseguimento do feito, para fins de ressarcimento.

O Ministério Público de Contas opinou à fl. 532/532v pelo reconhecimento da prejudicial de mérito de prescrição, conforme o art. 118-A da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, com a extinção do processo com resolução de mérito, nos termos do art. 110-J, do mesmo diploma legal.

Opinou, ainda, pela restituição dos valores recebidos a maior pelos agentes políticos, devidamente corrigidos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Voto

Prejudicial de Mérito

Registro inicialmente, no caso dos presentes autos, a ocorrência de prescrição pelos fundamentos que se seguem.

Foram impressas no relatório técnico de fl. 03 a 11 as seguintes irregularidades passíveis de aplicação de multa e relativas a:

_ Não emissão regular dos relatórios mensais do Sistema de Controle Interno, não cumprindo o disposto no art. 5º, inciso XI, alínea “a”, da INTC n. 08/2003;

_ Desconformidade do relatório de Controle Interno apresentado no Sistema de Prestação de Contas SICAM/2005, não retratando a situação encontrada na entidade durante a inspeção;

_ Inexistência de manual de normas e procedimentos de controle interno;

_ Não informação no SICAM/2005 das despesas com diárias de viagem, ressalvando-se a regularidade dos gastos efetuados;

_ Inexistência de servidores efetivos na Câmara Municipal, contrariando o disposto na Lei Orgânica Municipal e nos incisos II e V do art. 37 da Constituição da República/88;

_ Duração do mandato da Mesa Diretora de 02 (dois) anos, permitida sua recondução para o mesmo cargo no mandato subsequente, nos termos do art. 42 da Lei Orgânica Municipal, o que é vedado pelo art. 57, § 4º, da Constituição da República/88.

Configura-se a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal no tocante às irregularidades acima relacionadas por se verificar, inicialmente, a ausência de comprovação de qualquer indício de dano ao erário, e ainda, considerando que a tramitação dos autos esteve paralisada em um mesmo setor deste Tribunal, no período de 17/12/2009 a 05/08/2015 (fl. 528), sem a prática de atos processuais, perfazendo um lapso temporal superior a 5 (cinco) anos, circunstância que configura a incidência da prescrição nestes autos, conforme disposto no art. 392-A parágrafo único, do RITCMG, e no art. 118-A, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte de Contas.

Contudo, há de se verificar a ocorrência de dano ao erário, diante da exceção quanto à imprescritibilidade prevista no § 5º do art. 37 da Constituição da República/88, no tocante às irregularidades que serão apreciadas a seguir.

Mérito

1. Despesas com telefonia celular:

Constou do relatório técnico inicial o pagamento de despesas com telefonia celular caracterizando subsídio indireto, contrariando disposições do art. 39, § 4º, da Constituição da República/88.

No que se refere ao pagamento de tais despesas destaco que este Tribunal, nas Consultas n. 812.116, de 14/09/11, e n. 840.101, de 05/09/12, admitiu em tese a legalidade do pagamento

de telefonia celular aos vereadores, mediante a aquisição de plano corporativo e fixação de cota de consumo, para utilização exclusiva na atividade parlamentar e no desempenho de suas atribuições, desde que haja fiel observância dos princípios da moralidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da economicidade e da eficiência.

Assim, face ao entendimento manifestado por esta Corte de Contas, considero regular o uso de aparelho celular pela Câmara Municipal de Porteirinha, sem embargo de recomendação ao atual Presidente da Câmara Municipal para que sempre observe a adoção dos seguintes requisitos, na aquisição e utilização de telefonia celular:

- uso de forma racional e eficiente, visando ao desenvolvimento das atividades típicas da vereança, no exclusivo interesse da coletividade;
- observância dos princípios da moralidade, razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e eficiência;
- o custeio do recurso deve ser precedido de estudo da viabilidade, demonstrando-se a razoabilidade, a economicidade e a eficiência da medida administrativa sendo indispensáveis: o devido processo licitatório para a contratação da operadora e do fornecimento de aparelhos, a existência de dotação orçamentária e o efetivo controle da utilização, com o acompanhamento das despesas.

2. Despesas a título de Ajuda de Custo:

Foi apontado pela equipe inspetora o pagamento de R\$78.300,00 referente à ajuda de custo, instituída pela Resolução n. 50, de 01/02/2003, sendo constatadas as seguintes irregularidades:

“falta de cumprimento das exigências dos arts. 2º, II e 3º, I, II-d, da Resolução n. 50/2003;

_não há comprovação de que as despesas foram realizadas no exercício da atividade parlamentar e não há relatório das atividades realizadas;

_não há controle de quilometragem para aferir quais veículos foram abastecidos e se os veículos pertencem à Câmara ou não. Sendo os veículos dos parlamentares, constitui subsídio indireto, ferindo o art. 39, § 4º da Constituição da República;

_os valores pagos não constituem despesas extraordinárias. São fixos todos os meses e iguais para todos os parlamentares;

_os comprovantes apresentados estão em nome dos parlamentares, constituindo infração ao princípio orçamentário, pois a unidade orçamentária que realiza a despesa é a Câmara e somente a ela será atribuída a despesa.”

Os Defendentes aduziram, conforme fl. 516, que as despesas realizadas são consideradas atividades inerentes ao exercício parlamentar, conforme determina a Resolução n. 050/2004, a qual já se encontra anexa aos autos.

Afirmaram, ainda, que o empenho fora realizado de forma prévia e dentro dos padrões exigidos e as despesas amparadas pela Resolução.

O Órgão Técnico, em manifestação à fl. 529v/530v, correlacionando as irregularidades apontadas aos dispositivos da Resolução n. 050/2003, acrescentou que a referida Resolução fixou em R\$250,00/mês o limite da verba indenizatória, totalizando R\$3.000,00/ano para cada vereador; como não fora apresentada nova resolução fixando o valor da verba para o exercício de 2005, considerou o Órgão Técnico que o pagamento de R\$8.700,00/ano a cada vereador contrariou o limite imposto pela Resolução n. 050/2003.

Observou ainda que a defesa, ao apresentar suas alegações, mencionou a Resolução n. 050/2004, que “já se encontra anexa aos autos”, quando o correto seria a Resolução n. 050/2003.

Voto:

A verba indenizatória no âmbito da Câmara Municipal de Porteirinha está prevista na Resolução n. 050/2003, de 06/02/2003, fl. 72/74, *verbis*:

Art. 1º - As normas sobre as verbas indenizatórias do Vereador são as estabelecidas nesta Resolução.

Art. 2º - A Câmara Municipal de Porteirinha indenizará o vereador por:

I – comparecimento a reunião extraordinária nos termos da legislação vigente;

II – despesas realizadas em razão de atividades inerentes ao exercício do mandato parlamentar, no valor de até R\$250,00 (duzentos e cinquenta reais).

§ 1º - A verba pelo comparecimento a reunião extraordinária só será devida durante o recesso parlamentar e corresponderá à fração de $\frac{1}{4}$ do valor do subsídio percebido pelo vereador para cada reunião realizada.

§ 2º - São limitadas a quatro reuniões extraordinárias remuneradas em razão do comparecimento do vereador.

§ 3º - São despesas realizadas em razão de atividade inerente ao exercício parlamentar:

I – O aluguel de imóvel destinado à instalação de escritório de representação político parlamentar situado fora das instalações da Câmara Municipal, comprovado tal finalidade do mesmo pela Mesa Diretora;

II – As ordinárias de condomínio, água, telefone, material de consumo, energia elétrica, limpeza, conservação e higienização relativas ao escritório a que se refere no inciso I deste parágrafo;

III – Os gastos com combustível, manutenção geral e locação de veículos utilizados no exercício do mandato parlamentar;

IV – Contratação de serviços de consultorias e prestação de serviços para fins de apoio ao exercício parlamentar;

V – Gastos com cursos de capacitação atinentes ao cargo legislativo;

VI – As de divulgação da atividade parlamentar, exceto nos noventa dias anteriores à data das eleições, desde que não caracterize gastos com campanha eleitoral.

§ 4º - O limite da verba indenizatória relativa ao inciso II do “caput” deste artigo é mensal, permitida a sua acumulação, desde que o saldo remanescente seja utilizado dentro do mesmo exercício financeiro.

§ 5º - O valor indenizatório poderá ser reajustado anualmente baseado em índice oficial.

Art. 3º - O pagamento da indenização referente ao inciso II do “caput” do artigo 2º depende de:

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

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

a) original, em primeira via;

b) isento de rasura, acréscimo, emenda ou entrelinha;

c) emitido em nome do vereador;

d) datado e discriminado por item de serviço prestado ou material fornecido;

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

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

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

§ 3º - não será objeto de indenização as despesas efetuadas com aquisição de material permanente assim considerado o de vida útil superior a dois anos;

§ 4º - a comprovação da despesa será processada pelo setor de finanças da Câmara Municipal e seu reembolso mensal será efetuado após aprovação do Presidente e Secretário.

§ 5º - para o reembolso mensal das despesas, os respectivos comprovantes devem ser apresentados ao Setor de Contabilidade da Câmara Municipal até o dia 10 de cada mês.

Art. 4º - Compete a Contabilidade da Câmara Municipal a fiscalização do pagamento de indenização a Vereador pela realização das despesas a que se refere o inciso II do artigo 2º.

Art. 5º - Para cobertura das despesas referentes a esta Resolução, fica aberto no orçamento vigente o seguinte crédito especial (...).

Art. 6º - O crédito aberto no artigo anterior correrão por conta dos recursos provenientes de anulação parcial das seguintes dotações do orçamento vigente (...).

Art. 7º (...)

Art. 8º (...)

Esclareço que o tema já foi tratado por esta Corte de Contas em processo de minha relatoria, Incidente de Inconstitucionalidade n. 911.767, Tribunal Pleno, sessão de 04/06/2014, em que foi afastada a constitucionalidade do art. 1º §1º inciso I e II da Resolução 211/2005 editada pela Câmara Municipal de Espinosa. Naquela oportunidade foram consideradas inconstitucionais as despesas com caráter rotineiro e não eventuais, a saber, “*as ordinárias de condomínio, água, luz, telefone, material de consumo, energia elétrica, limpeza, conservação...*” cujo conteúdo normativo é em muito semelhante ao do caso em epígrafe, sobretudo o inserto no § 3º, incisos I a VI, do art. 2º da Resolução n. 050/2003 supra transcrita.

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

Insta ressaltar que, embora a autonomia político-administrativa do Município encontre-se garantida no texto constitucional, com definição consolidada nas prescrições que tratam das atribuições e áreas de competência (Art. 18, 29 e 30 da CR/88), estas devem, sempre, atender aos princípios e preceitos estabelecidos na Constituição da República, na Constituição Estadual, na Lei Orgânica e nas Leis infraconstitucionais de natureza complementar ou ordinária, o que pelas razões expostas, não se confirmou.”¹ (g.n)

Assim, considerando a acurada análise da unidade técnica no incidente de inconstitucionalidade, constato que as despesas autorizadas na Resolução n. 050/2003 são, em sua maioria, idênticas aquelas da Câmara Municipal de Espinosa, sobretudo quanto à irregularidade na transferência de ordenamento de despesas para aquelas compras que deveriam ser realizadas de forma centralizada pela Câmara e, por conseguinte, representar ganho de escala, eficiência e economicidade, além de não incorrer em fracionamento ilegal de compras públicas.

E mais, outra não seria a conclusão a se apreender, pois o art. 2º, inciso II e § 4º, da Resolução n. 050/2003 tem a seguinte redação, que torno a reproduzir:

Art. 2º - A Câmara Municipal de Porteirinha indenizará o vereador por:

(...);

II – despesas realizadas em razão de atividades inerentes ao exercício do mandato parlamentar, no valor de até **R\$250,00** (duzentos e cinquenta reais).

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

(...)

§ 4º - O limite da verba indenizatória relativa ao inciso II do “caput” deste artigo é mensal, **permitida a sua acumulação**, desde que o saldo remanescente seja utilizado dentro do mesmo exercício financeiro. (grifei)

Tal fato é no mínimo incongruente com o caráter indenizatório da despesa, pois pressupõe que em todos os meses os valores despendidos a título de despesas indenizáveis sejam os mesmos, permitida, ainda, a acumulação de eventual saldo remanescente de mês anterior, passando com isso a ter cunho nítido de complementação dos estímulos dos edis. Ressalto que não foi acostado aos autos instrumento legal atualizando o valor previsto no inciso II do art. 2º para os R\$750,00 pagos no período inspecionado.

E para confirmar o que nos parece evidente, o demonstrativo de fl. 14/22 elaborado pela equipe inspetora com base na documentação relativa aos pagamentos efetuados a título de verba de gabinete, fl. 75 a 389, comprova que a referida verba foi paga em valor fixo, em todos os meses do período inspecionado, perfazendo o total de R\$78.300,00.

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

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

Destaco ainda que, analisando os comprovantes de fl. 75 a 389, verifico que as despesas ressarcidas foram exclusivamente relativas a gastos com combustíveis, efetuadas repetidamente em todos os meses do período inspecionado, restando descaracterizada a excepcionalidade e eventualidade dos gastos, que se realizaram de forma contínua.

Acrescento que a norma instituidora da verba indenizatória – Resolução n. 050/2003, não estabeleceu critérios claros que caracterizassem a excepcionalidade e eventualidade do gasto, tampouco estabeleceu formas de controles necessários para a efetiva comprovação de que a despesa foi realizada no exercício da atividade parlamentar.

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

3. Compra de lote para a construção da sede da Câmara Municipal, sem previsão orçamentária e sem laudo de avaliação, contrariando art. 24, X, da Lei Federal n. 8.666/93:

Apontou a equipe inspetora a realização de despesas com a compra de lote para construção da sede da Câmara Municipal, no montante de R\$47.513,89, sem previsão no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária do Município, destacando, ainda, que não foi apresentado o laudo de avaliação para se verificar se o preço estava de acordo com o mercado, como exige o art. 24, X, da Lei Federal n. 8.666/93.

Argumentaram os Defendentes à fl. 516 que a aquisição se deu ao final do exercício e, caso a Câmara Municipal não realizasse a compra naquela época, o recurso obrigatoriamente teria de ser devolvido ao Executivo Municipal.

Salientaram que o PPA, elaborado para os quatro exercícios seguintes, já havia sido aprovado pela Lei Municipal n. 1.428/05 contemplando a aquisição do terreno.

Aduziram, ainda, os Defendentes que tal procedimento em nada afetou ou veio a prejudicar o erário público, uma vez que se tratou de aumento do patrimônio público, não havendo qualquer tipo de dolo ou má fé.

O Órgão Técnico não se manifestou acerca da irregularidade apontada, em sua análise de fl. 529/531v.

Voto:

O Plano Plurianual, comumente chamado PPA, é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal.

Tal plano estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para um período de 4 anos, organizando as ações do governo em programas. Nele constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas executadas, tais como metas físicas e financeiras, público-alvo, produtos a serem entregues à sociedade, etc.

O PPA é aprovado por lei quadrienal, tendo vigência do segundo ano de um mandato majoritário até o final do primeiro ano do mandato seguinte.

Quanto à Lei Orçamentária Anual, denominada LOA, a mesma encontra seu regramento na Lei Federal n. 4.320/64, a qual estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal.

A alegação dos Defendentes é que a despesa com a aquisição do terreno havia sido contemplada no Plano Plurianual, aprovado pela Lei Municipal n.1.428/2005.

Destaco que a Lei Municipal n.1.428, sendo aprovada no exercício de 2005, deveria dispor acerca do PPA do Município de Porteirinha para o quadriênio 2006/2009, não surtindo, pois, efeitos no exercício de sua aprovação.

Ressalvo que a referida lei não foi apresentada pelos Defendentes, apesar de mencionada.

Compulsando os autos, no entanto, observo à fl. 59/61 cópia da Lei Municipal n. 1.394/2004 – Lei Orçamentária Anual, que estimou a receita e fixou a despesa do Município de Porteirinha para o exercício de 2005. Nos termos do art. 3º da citada lei fora consignado como despesa para a Câmara Municipal o valor total de R\$733.682,40, fl. 60.

Desse total, R\$13.182,40 seriam destinados às Despesas de Capital, englobando apenas despesas com obras de recuperação do prédio da Câmara, no montante de R\$8.000,00, e com a aquisição de equipamentos e materiais permanentes para a Câmara, no montante de R\$5.182,40, conforme discriminado no demonstrativo de fl. 62. Não consta no referido demonstrativo qualquer previsão de Despesa de Capital com a aquisição de terreno para a Câmara Municipal.

Saliento que a Lei Municipal n. 1.394/2004 nos termos de seu art. 4º autorizou ao Poder Executivo “*abrir créditos suplementares às dotações do orçamento vigente até o limite de 50% (cinquenta por cento) nos termos do Artigo 43, parágrafo 1º da Lei 4.320/64*” e “*anular parcialmente ou totalmente dotações do presente orçamento, como recursos a abertura de*

créditos adicionais, aproveitar o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, aproveitar o excesso de arrecadação verificado no exercício em curso.”.

Por sua vez, a Lei Federal 4.320/64 assim dispõe sobre os créditos adicionais na Lei Orçamentária:

Lei Federal n. 4.320/64

Dos Créditos Adicionais

Art. 40. São créditos adicionais, **as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.**

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I – **suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;**

II – **especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;**

III – extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. **Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.**

Art. 43. A **abertura dos créditos suplementares e especiais** depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e **será precedida de exposição justificativa.**

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II – os provenientes de excesso de arrecadação

III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei

IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

(...) (grifei)

Observo que não foram apresentados pelos Defendentes as necessárias leis autorizativas, os decretos executivos e as justificativas para abertura de créditos especiais com a finalidade de criar a dotação orçamentária pela qual correriam as despesas com a compra de terreno para a construção da sede do Legislativo Municipal, nos termos dos arts. 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/64.

Assevero que a formalidade da lei é parte integrante da legalidade, não podendo ser ignorada.

Dessa forma ratifico o apontamento da equipe inspetora, pela execução de despesas com a aquisição de lote para a construção da sede da Câmara Municipal sem previsão orçamentária e sem a apresentação de leis autorizativas, justificativas e decretos executivos de abertura de créditos adicionais especiais para acobertar referida despesa, contrariando o disposto nos arts. 42 e 43 da Lei Federal n. 4.320/64.

Quanto à alegação dos Defendentes de que tal procedimento em nada afetou ou veio a prejudicar o erário público, uma vez que se tratou de aumento do patrimônio público, não havendo qualquer tipo de dolo ou má fé, saliento que a equipe inspetora acusou a não apresentação de laudo de avaliação do lote adquirido, para se verificar se o preço estava de acordo com o mercado, como exige o art. 24, X, da Lei Federal n. 8.666/93.

O citado dispositivo legal dispõe que é dispensável a licitação para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

Face à ausência do referido laudo de avaliação, contrariando o art. 24, X, da Lei Federal n. 8.666/93, fica, pois, ratificada a irregularidade apontada pela equipe inspetora.

Por outro lado, entendo que não constam dos autos elementos suficientes para se caracterizar eventual dano ao erário, decorrente de possível sobrepreço na aquisição do terreno, e que passados quase dez anos dos fatos torna-se prejudicada a tentativa de se avaliar o preço pago pela Câmara Municipal frente aos preços de mercado vigentes à época.

Dessa forma restaria, tão somente, a possibilidade de imputação, por esta Corte de Contas, de multa ao responsável pelas irregularidades verificadas neste tópico, pretensão punitiva essa que já se encontra prescrita, conforme dito em prejudicial de mérito.

4. Pagamento de despesas com jantares, contrariando disposições do art. 37, *caput*, e do art. 39, § 4º, da Constituição da República/88:

Foi registrada pela equipe inspetora a realização de despesas com jantares, no valor de R\$2.918,78, em desacordo com o *caput* do art. 37 e com o art. 39, § 4º, da Constituição da República.

Entenderam os Defendentes à fl. 517 não ter havido qualquer descumprimento de ditames legais, visto que se tratou de refeições servidas após as sessões legislativas que aconteciam no período noturno, não ocorrendo em momento algum desperdício de dinheiro público.

Salientaram, ainda, que não houve descumprimento ao disposto no art. 39, § 4º, da Constituição da República, bem como no art. 18 da Lei Complementar n. 101/2000.

Na manifestação de fl. 530v o Órgão Técnico considerou que as alegações da defesa não sanaram as irregularidades apontadas pela equipe inspetora, não sendo apresentado nenhum documento comprobatório do alegado.

Voto:

A argumentação da equipe inspetora em seu apontamento técnico seria de que tais despesas, a exemplo do pagamento de despesas com telefonia celular, anteriormente analisado, caracterizariam subsídio indireto, contrariando o art. 37, *caput*, e o art. 39, § 4º, da Constituição da República/88.

Os dispositivos legais arguidos pela equipe inspetora assim dispõem, *verbis*:

Constituição da República/1988

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

Art. 39. (...)

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

Conforme o demonstrativo elaborado à fl. 13 pela equipe inspetora, as despesas ora impugnadas foram realizadas nos meses de março, junho e dezembro de 2005, por meio das Notas de Empenho de n. 76, n. 230 e n. 473, totalizando R\$2.918,78.

Constatado que referidas despesas foram realizadas de forma eventual, não se verificando uma regularidade ou uma frequência que pudesse caracterizar um subsídio indireto, como afirmado pela equipe inspetora.

Por outro lado, compulsando os autos à fl. 437/455 verifico que no histórico das notas de empenho acima citadas constam as seguintes observações:

_NE n. 76/2005, fl. 437 – “Valor que se empenha referente a serviços com fornecimento de um jantar de confraternização de vereadores e servidores desta Câmara Municipal de Porteirinha-MG.”

_NE n. 230/2005, fl. 440 – “Valor que se empenha referente a serviços de fornecimento de um jantar destinado a confraternização de vereadores desta Câmara Municipal de Porteirinha-MG.”

_NE n. 473/2005, fl. 443 – “Valor que se empenha referente a fornecimento de refeições em confraternização natalina de vereadores e funcionários desta Casa Legislativa.”

Observo que não se tratou de refeições servidas após as sessões legislativas que aconteciam no período noturno, conforme alegado pelos Defendentes, mas de despesas com jantares de confraternização entre vereadores e servidores da Câmara Municipal.

Nesse sentido, esta Corte de Contas manifestou seu entendimento por meio da Consulta n. 857.556, aprovada à unanimidade na sessão de 24/10/2012, na qual foi solicitado parecer do Tribunal acerca das seguintes indagações:

1. Pode a Câmara Municipal fornecer lanche aos Vereadores e funcionários nos dias de reuniões?
 - 1.1. Se permitido, existe dotação orçamentária específica para tal gasto?
2. A Câmara Municipal pode realizar confraternização de fim de ano entre Vereadores, funcionários e convidados?
 - 2.1. Tendo sido realizada a referida confraternização anteriormente, configura-se ato ilegal da gestão anterior?

Acerca do primeiro questionamento o Conselheiro Relator Cláudio Terrão assim concluiu:

“É legal a despesa com o fornecimento de lanches para Vereadores e funcionários, em dias de reunião, desde que haja dotação orçamentária própria da Câmara Municipal para cobrir tal dispêndio e sejam observadas as regras licitatórias apropriadas para escolha do contratado, nos termos da fundamentação.

Tal despesa pode ser classificada na rubrica “Despesas Correntes; Outras Despesas Correntes; Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física ou Jurídica; Fornecimento de Alimentação”.

No tocante à realização de confraternizações entre Vereadores, funcionários e convidados o Conselheiro Relator proferiu seu voto nos seguintes termos:

“No que tange ao item 2, por meio do qual o Consulente indaga se a Câmara Municipal pode realizar confraternização de fim de ano entre Vereadores, funcionários e convidados, **ressalta-se que a hipótese é distinta da matéria pacificada no âmbito**

deste Tribunal, mediante a Súmula nº 20², que chancela a legalidade das despesas com homenagens a autoridades municipais, estaduais, federais e estrangeiras, se realizadas à conta de dotação orçamentária própria.

Assim sendo, há que ser enfrentada a dúvida ora trazida pelo jurisdicionado.

A realização de gastos públicos com confraternização de fim de ano entre Vereadores, funcionários e convidados, a meu ver, não salvaguarda o interesse público que deve permear todas as ações da Administração, ofendendo, ainda, os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa.

A título de elucidação, cumpre evidenciar que, no âmbito do Tribunal de Contas da União, no julgamento da Representação nº 002.965/2006-2, o Plenário determinou a uma entidade federal que se abstinhasse de realizar despesas com festividades e outras da mesma natureza, por serem estranhas às suas finalidades.³

No mesmo sentido, a Auditoria-Geral do Estado de Mato Grosso, por meio da Orientação Técnica nº 205/2011, recomendou aos gestores públicos que se abstinhassem de autorizar a realização de despesas com presentes, festas, confraternizações e situações similares, sob pena de incidir em desvio de finalidade de recursos públicos, nos seguintes termos:

as despesas públicas encontram-se fixadas através do planejamento das atividades precípua da Administração Pública, da identificação das necessidades mais relevantes e do estabelecimento de prioridades para o atendimento dessas necessidades.

Nesse contexto, despesas com confraternizações, festas, enfeites, folias, presentes e outras situações similares não representam despesa característica da Administração Pública, haja vista que não se trata de despesa essencial para o funcionamento das atividades dos respectivos órgãos ou Administração. Assim, se realizadas, poderão ser passível de glosa por parte do Tribunal de Contas do Estado, além de configurar em irregularidade grave e gravíssima como determinam os itens JB01 e BA01, respectivamente, da Resolução nº 17/2011, do TCE/MT.⁴

Também nessa linha de entendimento, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em sessão plenária, julgou irregulares as contas anuais de 2001 referentes a atos de gestão da Câmara Municipal de Papanduva, condenando o responsável ao pagamento de quantia referente à realização de despesas com festa de confraternização de fim de ano entre Vereadores e servidores. A Corte considerou as referidas despesas “desprovidas de caráter público, não abrangidas no conceito de gasto próprio da Administração previsto no art. 4º c/c o art. 12, § 1º, da Lei Federal n. 4.320/64”⁵.

Alinhado aos entendimentos que ora trago à colação, concluo, pois, pela ilicitude da realização das despesas de que trata o item 2 da consulta.” (grifei)

Acompanhando o entendimento exarado na consulta supracitada ratifico o apontamento técnico e considero irregulares as despesas com jantares de confraternização entre vereadores e servidores da Câmara Municipal, por ofenderem aos princípios da impessoalidade e da

² Súmula nº 20. Publicada no “MG” de 28/10/87 - pág. 45/46 - Ratificada no “MG” de 25/06/97 - pág. 20 – Mantida no “MG” de 26/11/08 – pág. 72 – Mantida no D.O.C. de 05/05/11 – pág. 08.

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Processo nº 002.965/2006-2*. Plenário. Relator Min. Ubiratan Aguiar. Julgamento em: 13/09/06. Acórdão nº 1.676/2006, publicado no DOU de 15/09/06.

⁴ MATO GROSSO. Auditoria-Geral do Estado. *Orientação Técnica nº 205, de 27 de outubro de 2011*. Disponível em: <http://www.auditoria.mt.gov.br/arquivos/A_2077df784c720025fb892eabc0221c24OTN205-2011.pdf>.

⁵ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo nº 02/01762528 – Prestação de Contas de Administrador – Exercício de 2001 – Protocolo nº 640 – Ano 2002*. Plenário. Relator Cons. Luiz Suzin Marini. Julgamento em: 14/04/04. Acórdão nº 0468/2004. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/processos>>.

moralidade administrativa, contrariando as disposições do art. 37, *caput*, da Constituição da República.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, quanto às irregularidades passíveis de multa reconheço a ocorrência da prescrição em face da ausência de comprovação de qualquer indício de dano ao erário e, ainda, considerando que a tramitação dos autos esteve paralisada em um mesmo setor deste Tribunal, sem a prática de atos processuais, perfazendo um lapso temporal superior a 5 (cinco) anos, circunstância que configura a incidência da prescrição nestes autos, conforme disposto no art. 392-A, parágrafo único, do RITCMG, e no art. 118-A, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte de Contas.

Quanto à pretensão ressarcitória, voto por:

1) Determinar o ressarcimento ao erário do montante de R\$78.300,00 (setenta e oito mil e trezentos reais), devidamente corrigido nos termos do art. 3º da Resolução n. 13/2013⁶ desta Corte, referente ao pagamento de verba indenizatória sem a observância dos parâmetros legais mínimos, para despesas que não são aferíveis como reembolsáveis, mas sim despesas rotineiras, que deveriam ser assumidas pela administração da Câmara Municipal, e cujo caráter remuneratório está evidenciado nos autos, ferindo o disposto no § 4º do art. 39 da Constituição da República, valor esse assim discriminado individualmente:

_ Etelvino José da Silva Filho, Presidente da Câmara Municipal à época: R\$8.700,00;

_ Adélcio Augusto da Silva: R\$8.700,00;

_ Antônio Antunes Silveira: R\$8.700,00;

_ Dilermano Santana Santos: R\$8.700,00;

_ Edeilson Barbosa da Cruz: R\$8.700,00;

_ João José Odilon: R\$8.700,00;

_ Joaquim Minervino da Silva: R\$8.700,00;

_ José Carlos Santos: R\$8.700,00;

_ Robson Antunes da Silva: R\$8.700,00;

2) Determinar ao Vereador Etelvino José da Silva Filho, Presidente da Câmara Municipal à época, o ressarcimento ao erário do montante de R\$2.918,78 (dois mil novecentos e dezoito reais e setenta e oito centavos), devidamente corrigido nos termos do art. 3º da Resolução n. 13/2013 desta Corte, em razão da execução de despesas com jantares de confraternização entre vereadores e servidores da Câmara Municipal, por ofenderem aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, contrariando as disposições do art. 37, *caput*, da Constituição da República.

⁶ Resolução n. 13/2013 Art. 3º Serão aplicados os fatores de atualização monetária utilizados pelo Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais na atualização de multas imputadas ou de restituições ao erário determinadas pelo Tribunal de Contas.

Parágrafo único. A aplicação dos fatores de atualização monetária terá como termo inicial:

I – na hipótese de multa, a data do trânsito em julgado da decisão; e

II – na hipótese de restituição ao erário, a data de ocorrência do fato gerador, ou, na impossibilidade de se identificá-la, a data da ciência do fato.

Recomendo, ainda, ao atual Presidente da Câmara Municipal para que sempre observe a adoção dos requisitos citados na presente análise, na aquisição e utilização de telefonia celular.

É o voto.

Intimem-se os responsáveis do inteiro teor desta decisão.

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

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

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, em reconhecer a ocorrência da prescrição quanto às irregularidades passíveis de multa, em face da ausência de comprovação de qualquer indício de dano ao erário e da paralisação dos autos em um mesmo setor deste Tribunal, sem a prática de atos processuais, perfazendo um lapso temporal superior a 5 (cinco) anos, conforme disposto no art. 392-A, parágrafo único, do RITCMG, e no art. 118-A, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte de Contas. Quanto à pretensão ressarcitória: 1) determinam o ressarcimento ao erário do montante de R\$78.300,00 (setenta e oito mil e trezentos reais), devidamente corrigido, nos termos do art. 3º da Resolução n. 13/2013 desta Corte, referente ao pagamento de verba indenizatória sem a observância dos parâmetros legais mínimos, para despesas que não são aferíveis como reembolsáveis, mas sim despesas rotineiras, que deveriam ser assumidas pela administração da Câmara Municipal, e cujo caráter remuneratório está evidenciado nos autos, ferindo o disposto no § 4º do art. 39 da Constituição da República, valor esse assim discriminado individualmente: _Etelvino José da Silva Filho, Presidente da Câmara Municipal à época: R\$8.700,00 (oito mil e setecentos reais); Adélcio Augusto da Silva: R\$8.700,00 (oito mil e setecentos reais); Antônio Antunes Silveira: R\$8.700,00 (oito mil e setecentos reais); Dilermando Santana Santos: R\$8.700,00 (oito mil e setecentos reais); Edeilson Barbosa da Cruz: R\$8.700,00 (oito mil e setecentos reais); João José Odilon: R\$8.700,00 (oito mil e setecentos reais); Joaquim Minervino da Silva: R\$8.700,00 (oito mil e setecentos reais); José Carlos Santos: R\$8.700,00 (oito mil e setecentos reais); Robson Antunes da Silva: R\$8.700,00 (oito mil e setecentos reais); 2) determinam ao Vereador Etelvino José da Silva Filho, Presidente da Câmara Municipal à época, o ressarcimento ao erário do montante de R\$2.918,78 (dois mil novecentos e dezoito reais e setenta e oito centavos), devidamente corrigido nos termos do art. 3º da Resolução n. 13/2013 desta Corte, em razão da execução de despesas com jantares de confraternização entre vereadores e servidores da Câmara Municipal, por ofenderem os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, contrariando as disposições do art. 37, *caput*, da Constituição da República. Recomendam, ainda, ao atual Presidente da Câmara Municipal que sempre observe a adoção dos requisitos citados na presente análise, na aquisição e utilização de telefonia celular. Transitada em julgado a decisão, sem recolhimento do débito, cumpra-se o disposto no parágrafo único do art. 364 do RITCMG, emitindo-se e encaminhando-se a “Certidão de Débito” ao Ministério Público de Contas para as

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

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Gilberto Diniz. Presente à Sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 22 de outubro de 2015.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(assinado eletronicamente)

jc/dca/mlg/rp/rac

CERTIDÃO

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

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão

