



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



**RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE REALIZADA NA
CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO PARÁ**

2017



RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE

DA FISCALIZAÇÃO

Ato originário: Plano Anual de Auditorias da Diretoria de Controle Externo dos Municípios/DCEM.

Objeto da fiscalização: Examinar a regularidade dos ressarcimentos de despesas realizadas aos vereadores a título de “verbas indenizatórias” durante os exercícios de 2015 e 2016.

Atos de designação: Portaria/DCEM n. 006/2017, de 29/03/2017.

Período abrangido pela fiscalização: Exercícios de 2015 e 2016.

Equipe: Edison Inácio Gomes – TC 1739-3
Manoel Torga do Carmo - TC 1588-9

DO ÓRGÃO AUDITADO

Órgão: Câmara Municipal de Conceição do Pará

Responsável Atual pelo Órgão:

Nome: José Maria Galvão;
CPF: 950.432.766-49
Cargo: Presidente da Câmara Municipal – 2017/2018
Endereço: Av. Imaculada Conceição, n. 539 – Comunidade Bom Jesus do Oeste.
CEP. 35.668-000 – Conceição do Pará – MG.

Responsáveis pelo Órgão à Época da Inspeção - 2015-2016:

Nome: José Clebis Rodrigues
CPF: 628.759.306-72
Cargo: Presidente da Câmara Municipal, (janeiro a abril/2015, novembro a dezembro/2015 e de janeiro a dezembro/2016);
Endereço: Rua Chiquinho Batista, n. 19 – Centro
CEP.: 35.668-000 – Conceição do Pará – MG.

Nome: Adilton Gomes dos Santos
CPF: 499.927.246-68
Cargo: Presidente da Câmara Municipal, (maio a 23/11/2015);
Endereço: Rua Chiquinho Batista, n. 354 – Centro
CEP.: 35.668-000 – Conceição do Pará – MG.



RESUMO

A presente auditoria, realizada na Câmara Municipal de Conceição do Pará no período do dia 03 a 07/04/2017 e de 24 a 28/04/2017, teve por objetivo examinar a regularidade da execução das despesas com verbas indenizatórias ressarcidas aos vereadores locais nos exercícios de 2015 e 2016.

Para a realização deste trabalho foram observados os procedimentos, métodos e técnicas previstos no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, aprovado pela Resolução n. 02/2013, tendo sido utilizados o Memorando de Planejamento, a Matriz de Planejamento e de Possíveis Achados, previamente elaborados.

A partir do objetivo do trabalho foram formuladas as seguintes questões, que compuseram a Matriz de Planejamento:

Q1 - A Câmara Municipal realizou despesas a título de “verbas indenizatórias” concedidas aos vereadores, com fundamento em instrumento legal/regulamentar existente?

Q2 – Os processos de ressarcimento de despesas realizadas pelos vereadores, a título de verba indenizatória, foram formalizados de acordo com as regras previstas na legislação/regulamento pertinentes?

Q3- As restituições de valores de despesas realizadas por vereadores, a título de verba indenizatória, atenderam às normas constitucionais e legais, pertinentes, assim como as orientações jurisprudenciais deste Tribunal?

Q4- Na execução das despesas restituídas os vereadores a título de Verbas Indenizatórias, foram observados as regras de direito administrativo?

Considerando os aspectos entendidos por relevantes, mencionados no Memorando de Planejamento, foram aplicados, em campo, os métodos e técnicas a seguir relacionados:

- Análise documental;
- Análise de instrumentos de controle;
- Cotejo de dados;
- Entrevistas com os responsáveis pelo Órgão.



Na elaboração deste relatório foram denominados Achados os fatos cujas ocorrências foram passíveis de constatação, quais sejam:

- a – Os ressarcimentos de valores de despesas realizadas por vereadores, a título de “verbas indenizatórias”, não atenderam às normas constitucionais e legais pertinentes, assim como as orientações jurisprudenciais deste Tribunal;**
- b - Na execução das despesas ressarcidas aos vereadores a título de “verbas indenizatórias”, não foram observados as regras de Direito Administrativo;**
- c – Inobservância às normas licitatórias;**
- d – Falta de comprovantes de despesas com locação de veículos.**

O volume de recursos fiscalizados correspondeu a R\$411.524,76, sendo R\$222.407,69 em 2015 e R\$189.117,07 em 2016.

O benefício decorrente desta auditoria se evidencia na correção das ocorrências apontadas, no que tange à regulamentação ou utilização de recursos públicos pelos vereadores com verbas indenizatórias, assim como na determinação para o ressarcimento ao erário em decorrência da prática de atos ilegítimos.

As propostas de encaminhamento para as principais constatações contemplam recomendações para citações dos responsáveis pelo Órgão inspecionado.

Registre-se que as cópias dos processos de ressarcimentos de despesas realizadas pelos vereadores, a título de verbas indenizatórias, analisados neste processo, disponibilizados pela Câmara por ocasião da inspeção, encontram-se em arquivos digitalizados anexados ao Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, deste Tribunal.

Releva notar que a correlação entre os documentos digitalizados e anexados ao SGAP, com a indicação dos respectivos “Códigos/Arquivos”, encontra-se discriminada no Apêndice II deste relatório.

Cabe informar, ainda, que os documentos/evidências digitalizados estão disponíveis no Portal do TCEMG - endereço: www.tce.mg.gov.br, Aba: “Serviços”, Funcionalidade: “Consulta a Documentos Processuais”, sendo que para acessá-los os responsáveis deverão informar o número de seu CPF e a “Chave de Acesso”, constante do ofício de citação.



SUMÁRIO

REFERÊNCIA

		FL
1	INTRODUÇÃO.....	06/07
1.1	Deliberação que originou a inspeção.....	06
1.2	Visão geral do objeto.....	06
1.3	Objetivos e questões da inspeção.....	06/07
1.4	Metodologia utilizada.....	07
1.5	Volume de recursos fiscalizados.....	07
1.6	Benefícios estimados da fiscalização.....	07
2	ACHADOS DE AUDITORIA.....	08/22
2.1	Os ressarcimentos de valores de despesas realizadas por vereadores, a título de “verbas indenizatórias”, não atenderam às normas constitucionais e legais pertinentes, assim como às orientações jurisprudenciais deste Tribunal.....	08/13
2.2	Na execução das despesas ressarcidas aos vereadores a título de “verbas indenizatórias” não foram observadas as regras de Direito Administrativo.	13/22
3	CONCLUSÃO.....	22
4	PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	22/24
5	APÊNDICE - I.....	25
6	APÊNDICE – II.....	26



I - INTRODUÇÃO

1.1 - Deliberação que originou a auditoria

Em cumprimento às disposições estabelecidas nas Portarias DCEM n. 006/2017 foi realizada auditoria na Câmara Municipal de Conceição do Pará.

A presente auditoria, realizada no período de 03 a 07 de abril e de 24 a 28 de abril de 2017, faz parte do Plano de Anual de Auditoria dessa Diretoria, aprovado pela Presidência desta Corte de Contas.

Os exames foram realizados consoantes às normas e procedimentos de auditoria, incluindo, conseqüentemente, provas em registros e documentos correspondentes na extensão julgada necessária, segundo as circunstâncias, à obtenção das evidências dos elementos de convicção sobre as ocorrências detectadas.

1.2 - Visão geral do objeto

O instituto da verba indenizatória aos vereadores do Município de Conceição do Pará foi instituído pela Resolução n. 03/2003 de 20/03/2003, alterada pela Resolução n. 03/2014 de 12/12/2014.

Foram objetos de exames, os registros contábeis e financeiros, os processos de ressarcimentos de despesas (notas de empenho e respectivos comprovantes legais) e os registros de controle eventualmente formalizados pelo Órgão.

1.3 - Objetivo e questões da inspeção

Em consulta aos registros do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, foi apurado que durante os exercícios de 2015 e 2016 a Câmara de Conceição do Pará contabilizou despesas com ressarcimentos aos edis locais, como verbas indenizatórias, as quais somaram os valores de R\$222.407,69 em 2015 e R\$189.117,07 em 2016.

Foi elaborada Matriz de Planejamento, a partir desses dados, sendo a execução dos trabalhos norteadas para verificação das questões propostas, quais sejam:

Q1- A Câmara ressarciu despesas a título de verbas indenizatórias concedidas aos vereadores, com fundamento em instrumento legal/regulamentar existente?

Q2 - Os processos de ressarcimentos de despesas realizadas pelos vereadores, a título de verbas indenizatórias, foram formalizados de acordo com as regras previstas na legislação/regulamentos pertinentes?



Q3 - Os ressarcimentos de valores de despesas realizadas por vereadores, a título de “verbas indenizatórias”, atenderam às normas constitucionais e legais pertinentes, assim como as orientações normativas deste Tribunal?

Q4 - Na execução das despesas ressarcidas aos vereadores a título de “verbas indenizatórias” foram observadas as regras de Direito Público?

1.4 - Metodologia utilizada

No desenvolvimento dos trabalhos foram observadas as normas previstas no Manual de Auditoria deste Tribunal, tendo sido utilizados o Memorando de Planejamento e as Matrizes de Planejamento e de Possíveis Achados, previamente elaboradas.

Para responder às questões levantadas na Matriz de Planejamento foram utilizadas as metodologias de cotejo de dados e informações, a análise de documentos contábeis e financeiros, a realização de entrevistas com os responsáveis pelo Órgão auditado, assim como o exame de outros instrumentos de controle.

As técnicas de auditoria utilizadas neste trabalho, para possibilitar a identificação das evidências, consistiram na análise documental, no cotejo de informações e registros contábeis/financeiros, na análise de instrumentos de controle, a realização de entrevistas e aplicação de questionários.

1.5 – Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados correspondeu ao montante de R\$411.524,76, (Quatrocentos e onze mil, quinhentos e vinte e quatro reais e setenta e seis centavos).

1.6 – Benefícios estimados da fiscalização

Com a realização da presente auditoria ficam estimados os benefícios referentes à correção das ocorrências apontadas, no que tange à regulamentação e utilização de recursos públicos pelos vereadores a título de verbas indenizatórias, e a determinação para o ressarcimento ao erário em decorrência da prática de atos ilegítimos, no valor total de R\$411.524,76.



2 - ACHADOS DE AUDITORIA

2.1 - Os ressarcimentos de valores de despesas realizadas por vereadores, a título de “verbas indenizatórias”, não atenderam às normas constitucionais e legais pertinentes, assim como às orientações jurisprudenciais deste Tribunal.

2.1.1 – Descrição da situação encontrada

Importante informar, de início, que é entendimento sedimentado no âmbito deste Tribunal quanto à possibilidade de reconhecimento do direito dos vereadores de serem ressarcidos, a título de indenização, cujos atos somente podem ser concedidos em caráter eventual e com natureza indenizatória.

Corroborar tal afirmação a manifestação exarada por esta Corte de Contas na resposta à Consulta n. 811.262, respondida ao então Presidente da Câmara Municipal de Itacarambi na Sessão Plenária de 07/03/2012.

Ressalte-se que na citada Sessão foi aprovada o voto da Exma. Senhora Conselheira Adriene Andrade, com o adendo do voto-vista do então Conselheiro Antônio Carlos Andrada.

No mencionado voto-vista o referido Conselheiro ressaltou que “... *esta Corte de Contas reconhece o direito de os Vereadores serem ressarcidos, a título de indenização, mediante a devida comprovação das despesas em processo de prestação de contas, somente em hipóteses excepcionais, isto é, que não se relacionam com as atribuições típicas do mandato parlamentar. O valor correspondente a esse ressarcimento não poderá compor o subsídio, nem justificar qualquer adicional, verba de representação, gratificação ou outra espécie de pagamento suplementar, sob pena de violação ao art. 39, §4º, da CR/88 ...*”.

No mesmo voto foi realizada referência a voto exarado pelo ex-Conselheiro Eduardo Carone Costa, relator da Consulta n. 734.298 (Sessão de 22/08/2007), onde foi explanada a excepcionalidade das verbas indenizatórias, no sentido de que “*no que diz respeito aos gastos de caráter indenizatório, insta registrar que se tratam de valores efetuados extraordinariamente, a título de compensação de despesas excepcionais, que não se inserem na composição dos subsídios nem dos vencimentos mensais devidos aos agentes públicos, em decorrência do exercício permanente da função pública. A concessão de parcelas indenizatórias depende, portanto, da ocorrência de evento devidamente comprovado, pertinente e capaz de demonstrar a aleatoriedade do gasto efetuado pelo agente*”.



Com as considerações explanadas no seu voto-vista, o Conselheiro Antônio Carlos Andrada ressaltou “*como características das verbas indenizatórias: a) **eventualidade** (não poderão ser pagas com o propósito de se ressarcir atividades habituais, corriqueiras, do mandato parlamentar); b) **isolamento** (não se incorporam aos vencimentos, subsídios ou proventos para qualquer fim); c) **compensação** (visam compensar pecuniariamente o Vereador por gastos advindos da representatividade das funções por ele desempenhadas) e d) se referem a **fatos** e não à pessoa do Vereador (não poderão ser utilizadas para atender aos interesses pessoais do agente político)*”.

Finalmente, destaque-se o resumo de tese reiterada, exarada por este Tribunal na resposta à Consulta n. 839.034, formulada pelo então Presidente da Câmara Municipal de Carai, no sentido de que “*é admissível o pagamento de verba indenizatória a favor de vereadores, estabelecidos ou não em gabinetes, em parcela destacada do subsídio único previsto no § 4º do art. 39 da CR/88, com o objetivo de ressarcir gastos extraordinários realizados em decorrência do exercício da função pública, desde que tal verba seja instituída por meio de lei, haja dotação orçamentária própria, seja a despesa realizada mediante prévio empenho e se submeta a regular prestação de contas, mediante apresentação de documentação idônea na forma e condições legalmente estabelecidas*”.

Desta forma, no caso da Câmara Municipal de Conceição do Pará, observou-se que por meio da Resolução n.03/2003, de 20/03/2003, alterada pela 03/2014 de 12/12/2014, foi instituída a verba indenizatória a ser concedida a vereadores, em razão do exercício do mandato parlamentar.

Os gastos apresentados pelos vereadores à Câmara Municipal para ressarcimento foram referentes a despesas com Locação de Veículos utilizados no exercício do mandato parlamentar, no total de R\$222.407,69 em 2015 e de R\$189.117,07 em 2016, conforme quadro “Demonstrativo dos Gastos com Verba Indenizatória”.

Ficou evidenciado, pela documentação apresentada, que os gastos realizados pelos vereadores não ocorreram de forma excepcional e eventual e, ainda, que os controles apresentados não são suficientes para comprovar que esses gastos foram realizados no exercício da atividade parlamentar, configurando subsídio indireto, em desacordo com o § 4º do art. 39 da CR.



Destaca-se que a documentação apresentada durante a auditoria, referente aos exercícios de 2015 e 2016, demonstra que os vereadores utilizaram a verba indenizatória, na sua totalidade, na realização das despesas com locação de veículos, não tendo tais gastos cessados durante o período de recesso parlamentar (meses de janeiro e julho, conforme parágrafo 1º do art. 95 do Regimento Interno da Câmara Municipal).

Registre-se que os vereadores, tanto no exercício de 2015 quanto em 2016, receberam indenização, estabelecido na Resolução 03/2014, de 12/12/2014, para despesas realizadas em razão das atividades inerentes ao exercício do mandato parlamentar até o valor de R\$3.000,00 mensais aos vereadores e até R\$4.000,00 para o Presidente da Câmara, caracterizando, dessa forma, haver uma quota mensal fixa para o gasto.

A existência desta quota mensal fixa não tem caráter indenizatório e, sim, remuneratório, caracterizando subsídio indireto, o que contraria o disposto no inciso XI do art. 37, e § 4º do art. 39, da Constituição da República.

Ressalta-se que esta Corte já se manifestou a este respeito por meio da consulta nº 783.497/09, onde entende ser vedado à Câmara Municipal estipular parcela permanente a título de verba indenizatória, sob pena de transformá-la em parcela remuneratória e, dessa forma, configurar acréscimo inconstitucional ao subsídio mensal fixado.

Isto posto, em consulta aos registros das execuções orçamentárias daquele Órgão, relativas aos exercícios de 2015 e 2016, verificou-se que nos referidos períodos foram contabilizadas e pagas despesas com indenizações e restituições a vereadores locais, a título de verbas indenizatórias, as quais totalizaram os seguintes valores:

Vereadores	Despesas por exercício (R\$)			Demonstrativos – fls.
	2015	2016	Total	
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 Massaude 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	



Ao consolidar nas planilhas dos gastos por naturezas das despesas comprovadas pelos edis, foi apurado que os gastos totais efetuados por eles foram realizados nas seguintes naturezas:

Referência	Despesas por exercício (R\$)			Demonstrativos – fls.
	2015	2016	Total	
Locação de Veículos	222.407,69	189.117,07	411.524,76	

De forma específica, verificou-se que tais gastos contrariaram entendimentos normativos exarados por este Tribunal, conforme a seguir:

2.1.1.1 - Ressarcimentos de despesas com locações de veículos

Do mesmo modo das análises anteriores, na Consulta n. 725.867, respondida ao ex-Presidente da Câmara de Materlândia na Sessão de 26/03/2008, ratificada na resposta à Consulta n. 773.104, respondida ao então responsável pelo Controle Interno do Legislativo de Congonhas na Sessão de 24/06/2009, foi acordado pelos membros deste Tribunal o entendimento da impossibilidade de ressarcimentos de gastos com locações de veículos com recursos de verbas indenizatórias.

Em linhas gerais o entendimento exarado foi no sentido da “... impossibilidade de locação de veículos para os edis, uma vez que o pagamento de tais despesas poderia implicar em subsídio indireto, que é vedado pelo art. 37, § 4º da Constituição da República”.

Assim sendo, com base em tais orientações normativas, não foram adequadas as despesas de tal natureza, ressarcidas aos vereadores R\$222.407,69 em 2015 e R\$189.117,07 em 2016, as quais evidenciaram, ainda, a afronta aos princípios da moralidade (*caput* do art. 37 da CR/1988) e da razoabilidade (art. 13 da Constituição Estadual), por terem sido utilizados recursos públicos para remunerar os membros da Câmara de Conceição do Pará, em desacordo com os parâmetros legais aplicáveis.

2.1.2 - Objetos nos quais os achados foram constatados

- Processos de ressarcimentos de despesas efetuadas pelos vereadores a título de verbas indenizatórias, discriminadas nas Planilhas automatizadas e de natureza da despesa, (Código/Arquivo/SGAP n. ____).



2.1.3 - Critérios de inspeção

- Caput e o § 1º do art. 37 e o § 4º do art. 39 da CR/1988;
- Consultas/TCE n. 725.867/2008, 734.298/2007, 773.104/2009, 783.497/2009, 788.106/2011, 811.262/2012, 812.116/2011 e 839.034 (Resumo de Tese).

2.1.4 – Evidências

- Resolução n.03/2003 de 20/03/03, alterada p/ Res. 03/2014 de 12/12/2014 - fls. 01 a 05 da Pasta Evidências – documentos digitalizados;
- Processos de ressarcimentos de despesas efetuadas pelos vereadores a tal título, discriminadas nas Planilhas dos Gastos por Natureza da Despesa - fls. _____ .

2.1.5 - Causa provável

- Não identificada.

2.1.6 - Efeitos reais

- Remuneração indevida e de forma indireta a vereadores;
- Desvirtuamento da execução orçamentária da Câmara.

2.1.7– Responsáveis

1-José Clebis Rodrigues - Presidente da Câmara – Período: jan a abr e nov a dez/2015 e 2016. 2-Adilton Gomes dos Santos – Presidente Substituto da Câmara – Período: mai a nov/2015. 3-Antônio Hilarino Estevão – Vereador 4-Genir Massaude Rachide Filho – Vereador 5-José Manoel Vicente - Vereador 6-José Maria Galvão - Vereador 7-Lourival Soares dos Santos – Vereador 8-Raimundo Carlos Leão – Vereador 9-Wanderley de Oliveira Almeida – Vereador 10-Luciano Lopes Viegas – Vereador Substituto – Período: jun a nov/2015.			
Qualificação	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
O primeiro e o segundo na condição de Presidente da Câmara e ordenador das despesas, e todos eles, na qualidade de vereadores, beneficiados com ressarcimentos de despesas por eles realizadas, a título de verbas indenizatórias.	Receber a título de verbas indenizatórias, recursos decorrentes de despesas realizadas, as quais não tinham as características de eventuais e extraordinárias evidenciando recebimento indevido de remuneração indireta	A prática evidenciada resultou no recebimento de recursos por eles, sem a observância ao princípio da legalidade e a norma constitucional de recebimento de remuneração por subsídio único.	Era possível esperar que os agentes públicos tivessem conhecimento das disposições contidas na CR/1988 e nas orientações deste Tribunal.



2.1.8 - Conclusão

Com fundamento na Resolução n. 03/2003 de 20/03/2003, alterada pela Resolução n. 03/2014 de 12/12/2014 nos exercícios de 2015 e 2016 a Câmara Municipal de Conceição do Pará ressarciu aos vereadores despesas por eles realizadas, a título de verbas indenizatórias, nos valores anuais de R\$222.407,69 e R\$189.117,07, respectivamente, sem observar que os gastos efetuados não tinham características de eventuais ou extraordinários, o que evidenciou a ocorrência de remuneração indireta recebida por eles, em afronta disposto no § 4º do art. 37 da CR/1988.

2.1.9 - Proposta de encaminhamento

Propõe-se que sejam determinadas a citação do Senhor José Clebis Rodrigues e do Senhor Adilton Gomes dos Santos, então Presidentes da Câmara e ordenadores das despesas, assim como todos os demais edis indicados como responsáveis pelos achados, para que se manifestem acerca das ocorrências assinaladas, na forma do *caput* do art. 151 da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno deste Tribunal).

Ressalte-se que o descumprimento das normas e Consultas desta Casa, indicadas neste relatório, é conduta passível de aplicação da sanção prevista no inciso I do art. 83 c/c o inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 (Lei Orgânica deste Tribunal), assim de determinação para ressarcimento ao erário, na forma do art. 86 desta mesma Lei.

2.2 – Na execução das despesas ressarcidas aos vereadores a título de “verbas indenizatórias”, não foram observadas as regras de Direito Administrativo:

2.2.1 – Descrição da situação encontrada

Cabe informar que, de acordo com o entendimento deste Tribunal exarado na Consulta n. 612.637, respondida ao ex-Presidente da Câmara de Uberaba na Sessão de 25/08/1999, *“no Sistema Orçamentário e Financeiro do Município, a Câmara é, necessariamente, uma unidade orçamentária, podendo também ser uma unidade gestora, ou seja, uma unidade independente financeiramente, com direção atribuída a uma Mesa Diretora”*.

Naquela Consulta foi registrado que, *“enquanto unidade orçamentária, detém dotações próprias, que são as quantidades de recursos financeiros aportados a*



programas, atividades ou projetos de despesas pertinentes às suas atividades, conforme consignados na Lei Orçamentária Anual. Enquanto unidade gestora, detém competência para a aplicação dos recursos financeiros contemplados em orçamento, os quais ser-lhe-ão transferidos em forma de cotas da receita municipal pelo Executivo, responsabilizando-se - na pessoa dos membros de sua Mesa Diretora - pela correta aplicação desses recursos e pela sua prestação de contas, segundo as normas do Direito Administrativo”.

Foi assinalado naquela manifestação que *“a forma de conduzir administrativamente um órgão ou uma unidade gestora pode ser, a meu sentir, livremente disciplinada pelo poder competente ao qual este órgão ou unidade esteja afeto, desde que respeitadas as normas e os princípios constitucionais aplicados à administração pública, conforme contidos no art. 37 da Carta Federal e nas demais leis orgânicas e ordinárias regentes das atividades de cada ente público, em especial a Lei 4.320/64, disciplinadora de seus controles financeiros e orçamentários”.*

Isto posto, no que tange à indagação do Consulente naquele processo, quanto à possibilidade de repassar recursos aos gabinetes dos vereadores para acobertar despesas com manutenção, foi exarada a resposta negativa, sob a afirmação de *“... que apenas aquelas despesas que, por sua natureza ou urgência, não possam aguardar o processamento normal, poderão ser realizadas em forma de adiantamento, ou seja, pela colocação de numerário à disposição de uma repartição, no caso, o Gabinete do Vereador (onde haverá a designação de um servidor responsável pela movimentação e prestação de contas do adiantamento), regime esse necessariamente instituído e disciplinado por lei. Acrescento que, de modo geral, o regime de adiantamento, regime esse necessariamente instituído e disciplinado por lei”.*

Desta forma, sob esta perspectiva e com amparo nas normas de direito público que a Câmara de Conceição do Pará estava subordinada, verificou-se que:

2.2.1.1 – Inobservância às normas licitatórias

Ao considerar as despesas ressarcidas aos vereadores, as quais evidenciaram a manutenção das atividades administrativas dos gabinetes daqueles agentes públicos, que deveriam ter sido efetuadas sob a unidade orçamentária e o caixa único da Câmara, ficou caracterizado o fracionamento de tais gastos e a inobservância da devida licitação, exigida pelo inciso XXI do art. 37 da CR/1988 e pelo *caput* do art. 2º da Lei Nacional



n. 8.666/1993, tendo em vista que os montantes por natureza dos gastos ultrapassaram o limite de dispensa de licitação R\$8.000,00.

Desta forma, ficou evidenciado o não atendimento às referidas regras pelo então Presidente daquele Órgão, Senhor José Clebis Rodrigues - Presidente da Câmara – Período: janeiro a abril e novembro a dez/2015 e jan a dez/2016, bem como o Senhor Adilton Gomes dos Santos – Presidente Substituto da Câmara – Período de maio a novembro/2015, na qualidade de responsáveis pela gestão dos recursos e ordenamento de despesas, cujos gastos realizados para tais fins foram a seguir totalizados, conforme demonstrativos às fls. _____:

Referência	Despesas por exercício (R\$)			Demonstrativos – fls.
	2015	2016	Total	
Locação de Veículos	222.407,69	189.117,07	411.524,76	

2.2.1.2 – Falta de comprovantes de despesas com locação de veículos:

Nos processos de pagamento das despesas com locação de veículos apresentados pela Câmara Municipal nos exercícios de 2015 e 2016, não foram encontrados os recibos de locação que comprovassem a liquidação regular das despesas, previstos nos incisos I e II do § 1º c/c incisos I, II e III do § 2º do artigo 63 da Lei Federal 4.320/64.

Desta forma os edis responsáveis pela não apresentação dos recibos de locação dos veículos, totalizaram R\$16.225,70 em 2015 e R\$44.104,35 em 2016, conforme demonstrados abaixo:

Exercício de 2015:

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

Exercício de 2016:

Documento	Mês	Vereador	Valor – R\$
Recibo de locação de veículos	jan a dez.	Adilton Gomes dos Santos	20.311,43
Idem	jan a dez.	Lourival Soares dos Santos	20.194,72
Idem	dezembro	José Clebis Rodrigues – Pres.	2.019,00
Idem	dezembro	Raimundo Carlos Leão	781,20
Idem	dezembro	Genir Massaude Rachide Filho	798,00
Total.....			44.104,35



2.2.1.3 – Serviços de Locação de Veículos prestados por Pessoas Físicas, que não apresentaram as notas fiscais de serviços e o devido recolhimento do ISS, conforme estabelecido nos artigos 11 a 17 da Lei Municipal n. 945/2014, de 25/02/2014 e do desconto devido do IRRF e do INSS:

Nos processos de pagamento das despesas com locação de veículos prestados por Pessoas Físicas à Câmara Municipal nos exercícios de 2015 e 2016, foram anexados aos processos de pagamento, os recibos de prestação de serviços, sem no entanto serem substituídos pela nota fiscal eletrônica no prazo prescrito no art. 11 da Lei Municipal 945/2014, de 25/02/2014, ou seja, os recibos de prestação de serviços deveriam ser substituídos por NFS-e – Nota Fiscal Eletrônica, na forma e no prazo estabelecidos nos artigos 11 a 17 desta lei.

Com efeito, assim determina a Lei Municipal nº 945/2014:

“Art. 11 - Considera-se Recibo Provisório de Serviços – RPS o documento emitido pelo prestador de serviços, e posteriormente substituído por NFS-e, na forma e prazo desta lei.

Art. 12 - O RPS será emitido:

I - alternativamente ao disposto no artigo 10, a cada prestação de serviços, podendo, nesse caso, efetuar a sua substituição por NFS-e, mediante a transmissão em lote dos RPS emitidos;

II – em caso de eventual impedimento da emissão da NFS-e “on line”.

Seção V

Das Informações Necessárias ao RPS

Art. 13 - O RPS poderá ser confeccionado ou impresso pelo próprio contribuinte, sem a necessidade de solicitação da Autorização de Impressão de Documento Fiscal – AIDF, devendo conter todos os dados que permitam a sua substituição por NFS-e
1º. - O RPS deve ser emitido em 2 (duas) vias, sendo a



1ª (primeira) entregue ao tomador de serviços, ficando a 2ª (segunda) em poder do emitente.

§ 2º. - Havendo indício, suspeita ou prova fundada de que a emissão do RPS esteja impossibilitando a perfeita apuração dos serviços prestados, da receita auferida e do imposto devido, o Departamento de Finanças poderá obrigar o contribuinte a emitir o RPS mediante Autorização de Impressão de Documento Fiscal – AIDF.

Art. 14 - O RPS será numerado obrigatoriamente em ordem crescente seqüencial a partir do número 1 (um).

§ 1º. - Para quem já é emitente de nota fiscal convencional, o RPS deverá manter a seqüência numérica do último documento fiscal emitido.

§ 2º. - As notas fiscais convencionais já confeccionadas poderão ser utilizadas como RPS até o término dos blocos impressos ou inutilizadas pela unidade competente do Departamento de Finanças, a critério do contribuinte.

§ 3º. - Caso o estabelecimento tenha mais de 1 (um) equipamento para emissão de RPS, a numeração deverá ser precedida de até 5 (cinco) caracteres alfanuméricos capazes de individualizar os equipamentos.

Art. 15 - O RPS, tratado nos artigos 11 e 12 deverá ser substituído por NFS-e até o 10º (décimo) dia subsequente ao de sua emissão, não podendo ultrapassar o dia 5 (cinco) do mês seguinte ao da prestação de serviços.

§ 1º. - O prazo previsto no “caput” deste artigo inicia-se no dia seguinte ao da emissão do RPS.

§ 2º. - A não substituição do RPS pela NFS-e, ou a substituição fora do prazo, sujeitará o prestador de serviços a uma multa de 5% sobre o valor do imposto devido, acrescida de juros moratórios por dia de atraso, no valor de 0,3333% sobre o valor original do imposto.



§ 3º. - A não substituição do RPS pela NFS-e equipara-se à não emissão de Nota Fiscal de Serviço.

§ 4º. - Aplica-se o disposto neste artigo às notas fiscais convencionais já confeccionadas que venham a ser utilizadas na conformidade do § 2º do artigo 14.

§ 5º. - O detalhamento dos registros para transmissão em lote dos Recibos Provisórios de Serviços – RPS emitidos pelos prestadores de serviços, nos termos do que dispõe esta Lei, para os fins de substituí-los por Notas Fiscais Eletrônicas de Serviços – NFS-e, serão definidos em Portaria.

§ 6.º - O detalhamento dos registros para transferência eletrônica das informações referentes à NFS-e, da base de dados da Prefeitura de Conceição do Pará/MG para o contribuinte, será definido em Portaria.

Seção VI

Da Apuração e do Recolhimento do Imposto

Art. 16 – O período de apuração do imposto é mensal e compreende todos os fatos geradores nele ocorridos.

Art. 17 - O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS deverá ser recolhido aos cofres municipais até o dia 10 do mês subsequente ao da apuração do tributo, por meio da rede bancária autorizada, mediante Documento de Arrecadação Municipal - DAM emitido pelo Sistema da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica, na forma prevista na seção seguinte.”

Além de não terem sido emitidos os documentos fiscais legalmente exigidos, os recibos de prestação de serviços também não demonstram os descontos do IRRF, conforme art. 21 da Instrução Normativa SRF n.15/01 e do INSS, já que tais descontos deveriam ser demonstrados nos empenhos ou ordens de pagamento.

Destaca-se, ainda, que os valores contratuais dos serviços de locação de veículos foram assinados entre os vereadores e pessoas físicas com prazos anuais,



pagamento com valores de diárias para uso do veículo e por quilometragem rodada, mas sem critério para definir os valores pagos e diversificados.

Verifica-se que a despesa não deveria ser objeto de reembolso por parte dos Vereadores, uma vez que os comprovantes de sua execução não atenderam às exigências estabelecidas nas normas acima citadas e no art. 4º da Resolução nº 03/2003, que assim dispõe:

“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:

(...)

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

Dessa forma, além de a documentação utilizada para reembolso ser indevida, a atitude dos Vereadores (de não agir conforme a lei e de não exigir de seus contratados o respeito às normas vigentes) impediu que o Município arrecadasse o ISS - Imposto Sobre Serviços de locação de veículos, que fosse descontados o IRRF, bem como o INSS sobre os serviços prestados pelas pessoas físicas contratadas, durante todo período de 2015 e 2016, caracterizando “sonegação fiscal” por parte dos prestadores de serviços e sem critério definido dos valores pagos.

2.2.2 - Objetos nos quais os achados foram constatados

- Processos de ressarcimentos de despesas efetuadas pelos vereadores a título de verbas indenizatórias, discriminadas nas Planilhas dos Gastos por Natureza da Despesa, fl. _____ - (Código/Arquivo/SGAP n. _____);

2.2.3 - Critérios de inspeção

- Lei Municipal 945/2014, de 25/02/2014;
- Inciso XXI do art. 37 da CR/1988;
- Portaria Interministerial/STN/SOF n. 163/2001;
- INTC n. 05/2011;



- Consulta/TE n. 839.034 (Resumo de Tese).

2.2.4 – Evidências

- Resolução n.03/2003 de 20/03/03, alterada p/ Res. 03/2014 de 12/12/2014 - fls. 01 a 05 da Pasta de Evidências – documento digitalizado;
- Falta de emissão da Nota Fiscal de prestação de serviços de locação de veículos – NES – e – Nota Fiscal Eletrônica, durante o período de 2015/2016;
- Falta da apresentação das Guias de Recolhimentos do ISS, sobre serviços prestados de locação de veículos de pessoas físicas durante o período de 2015/2016;
- Falta dos descontos do IRRF e INSS sobre os serviços prestados das pessoas físicas aos vereadores da Câmara Municipal, durante todo período de 2015 e 2016,

2.2.5 - Causa provável

- Não identificada.

2.2.6 - Efeitos reais e potenciais

- Contratação de serviços de locação de veículos em valores acima dos praticados no mercado (potencial);
- Não recolhimento do ISS sobre os serviços prestados de locação de veículos, (real)
- Falta do desconto do IRRF e INSS, (real).

2.2.7 – Responsáveis:

1- José Clebis Rodrigues - Presidente da Câmara – Período: jan a abr e nov a dez/2015 e 2016;			
2- Adilton Gomes dos Santos – Presidente Substituto da Câmara – Período: mai a nov/2015;			
3- Demais Edis.			
Qualificação	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Primeiro e o segundo, na qualidade de Presidente da Câmara e demais edis.	Ordenares de despesas com locação de veículos para os edis que deveriam ser executadas pela unidade de orçamento central da Câmara c/as notas fiscais e os comprovantes de recolhimento de ISS, desconto de IRRF e desconto de INSS,	A prática evidenciada resultou na indenização de despesas aos vereadores sem a observância às normas de Direito Público e Lei Municipal n. 945/2014, 25/02/2014, IN 971/RFB de 13/11/09 e	Era possível esperar que os agentes públicos tivessem conhecimento das disposições contidas na CR/1988, INTC n. 05/2011 e das orientações deste Tribunal exaradas nas Consultas n. 612.638, 837.024 e incisos I e II do § 1º c/c incisos I, II e III do § 2º do artigo 63 e e Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

	relativas aos serviços prestados de locação de veículos.		Municipal n. 945/2014, 25/02/2014.
--	--	--	------------------------------------

2.2.8 - Conclusão

Nos exercícios 2015 e 2016, ficou caracterizada a realização de despesas com locação de veículos aos vereadores a eles ressarcidos a título de verbas indenizatórias, as quais deveriam ter sido efetuadas sob a unidade central da Câmara, sem a observância da devida licitação, exigida pelo inciso XXI do art. 37 da CR/1988 e pelo *caput* do art. 2º da Lei Nacional n. 8.666/1993, tendo em vista que os montantes por natureza dos gastos ultrapassaram o limite de dispensa de licitação R\$8.000,00.

Não foram encontrados os recibos de locação que comprovassem a liquidação regular das despesas, previstos nos incisos I e II do § 1º c/c incisos I, II e III do § 2º do artigo 63 da Lei Federal 4.320/64.

O município deixou de arrecadar o ISS - Imposto Sobre Serviços de locação de veículos, descontar o IRRF, bem como o INSS sobre os serviços prestados das pessoas físicas aos vereadores da Câmara Municipal, durante todo período de 2015 e 2016, caracterizando “sonegação fiscal” por parte dos prestadores de serviços e sem critério definido dos valores pagos.

2.2.9 - Proposta de encaminhamento

Propõe-se que seja determinada a citação do Senhor José Clebis Rodrigues, então Presidente da Câmara e ordenador das despesas no período de janeiro a abril e de novembro a dezembro de 2015 e do Senhor Adilton Gomes dos Santos, Presidente da Câmara e ordenador das despesas no período de maio a novembro de 2015, bem como os edis Lourival Soares dos Santos, Raimundo Carlos Leão e Genir Massau de Rachide Filho indicados como responsáveis pelos achados, para que se manifestem acerca das ocorrências assinaladas, na forma do *caput* do art. 151 da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno deste Tribunal).



Ressalte-se que o descumprimento das normas e Consultas desta Casa, indicadas neste relatório, é conduta passível de aplicação da sanção prevista no inciso I o art. 83 c/c o inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

3 – CONCLUSÃO

Com fundamento na Resolução n. 03/2003 de 20/03/2003, alterada pela Resolução n. 03/2014 de 12/12/2014 nos exercícios de 2015 e 2016 a Câmara Municipal de Conceição do Pará ressarciu aos vereadores despesas por eles realizadas, a título de verbas indenizatórias, nos valores anuais de R\$222.407,69 e R\$189.117,07, respectivamente, sem observar que os gastos efetuados não tinham características de eventuais ou extraordinários, o que evidenciou a ocorrência de remuneração indireta recebida por eles, em afronta disposto no § 4º do art. 37 da CR/1988.

De outro modo, nos mesmos exercícios ficou caracterizada a realização de despesas com locação de veículos aos vereadores, a eles ressarcidas a título de verbas indenizatórias, as quais deveriam ter sido efetuadas sob a unidade central da Câmara, não tendo sido observado o disposto no inciso XXI do art. 37 da CR/1988 e no *caput* do art. 2º da Lei Nacional n. 8.666/1993.

Verificou-se, ainda, a falta de comprovantes das despesas de locação de veículos, conforme demonstrativo às fls. 01 a 414 dos documentos digitalizados, no valor de R\$16.225,70 em 2015 e R\$44.104,25 em 2016, fls. 415 a 833 dos documentos digitalizados, em desacordo com o previsto nos incisos I e II do § 1º c/c incisos I, II e III do § 2º do artigo 63 da Lei Federal 4.320/64.

O município deixou de arrecadar o ISS - Imposto Sobre Serviços de locação de veículos, descontar o IRRF, bem como o INSS sobre os serviços prestados das pessoas físicas aos vereadores da Câmara Municipal, durante todo período de 2015 e 2016, caracterizando “sonegação fiscal” por parte dos prestadores de serviços e sem critério definido dos valores pagos.

4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, considerando as ocorrências assinaladas no presente relatório técnico, propõe-se a citação dos responsáveis abaixo relacionados para manifestação acerca dos achados de inspeção, nos termos do art. 151 da Resolução n. 12/2008:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Responsáveis	Qualificação	Itens dos Achados
José Clebis Rodrigues	Vereador – Presidente da Câmara – Período jan. a abr e nov a dez/2015 e 2016	2.1; 2.2.
Adilton Gomes dos Santos	Vereador – Presidente da Câmara – Período de mai a nov/2015	2.1; 2.2
Lourival Soares dos Santos	Vereador – ocorrência jan a dez/2016	2.2.1.2
Raimundo Carlos Leão	Vereador – ocorrência em dez/2016	2.2.1.2
Genir Massaude Rachide Filho	Vereador – ocorrência em dez/2016	2.2.1.2

A Equipe de Auditoria se manifesta, ainda, no sentido de que esta Corte de Contas determine o afastamento da incidência da Resolução n. 03/2003 de 20/03/2013, alterada pela Resolução 03/2014 de 12/12/2014, pela ilegalidade e inconstitucionalidade, conforme fatos relatados nos itens 2.1 e 2.2, deste relatório.

Ressalte-se que tal possibilidade está expressamente disposta no inciso V do art. 26 da Resolução n. 12/2008, que aduz acerca da competência do Tribunal Pleno em *“apreciar, incidentalmente, a constitucionalidade das leis ou de atos do poder público”*, o qual está em consonância com a Súmula n. 347 do Supremo Tribunal Federal – STF e o art. 97 da CR/1988.

Cabe informar que este Tribunal já teve oportunidade de se manifestar a respeito do tema, considerando inconstitucionais as despesas com caráter rotineiro e não eventuais pagas com verbas indenizatórias, no Incidente de Inconstitucionalidade n. 911.767, julgado na Sessão Plenária de 04/06/2014, de relatoria do Exmo. Senhor Conselheiro Wanderley Ávila, bem como nos julgamentos dos autos de n. 747.600, Sessão da Segunda Câmara de 19/11/2015, e dos autos de n. 911.755, Sessão da Primeira Câmara de 03/02/2015.

Sugere-se, portanto:

- a. Seja concedida medida cautelar, com fulcro no art. 197 e respectivos parágrafos da Resolução n. 12/2008, para afastar a incidência da Resolução n. 03/2003 de 20/03/2003, alterada pela Resolução n. 003/2014, de 12/12/2014, por patente ilegalidade e inconstitucionalidade, haja vista que a permanência da eficácia da referida norma poderá acarretar grave lesão ao erário ou risco de ineficácia da decisão de mérito em relação ao pagamento das verbas indenizatórias aos vereadores do Município de Conceição do Pará;
- b. A apreciação incidental da legalidade e constitucionalidade da Resolução n. 03/2003 de 20/03/2003, alterada pela Resolução n. 003/2014, de 12/12/2014,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

com o afastamento da incidência da aplicação da referida norma ao caso concreto, objeto de exame no presente relatório de auditoria;

- c. A determinação para que o Órgão proceda à revisão dos instrumentos normativos que dispõe sobre a matéria, em consonância aos entendimentos consolidados nesta Corte, notadamente quanto à necessidade, excepcionalidade e aos mecanismos de controles das despesas indenizáveis efetuadas pelos vereadores.

A Equipe de Auditoria recomenda, também, que este Tribunal converta o presente procedimento de fiscalização em Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 249 da Resolução n. 12/2008.

Por fim, cabe reiterar a informação de que os documentos/evidências digitalizados estão disponíveis no Portal do TCEMG - endereço: www.tce.mg.gov.br, Aba: “Serviços”, Funcionalidade: “Consulta a Documentos Processuais”, sendo que para acessá-los os responsáveis deverão informar o número de seu CPF e a “Chave de Acesso”, constante do ofício de citação.

À consideração superior.

2ª CFM/DCEM, 02 de maio de 2017.

Edison Inácio Gomes
Analista de Controle Externo
TC 1739-3

Manoel Torga do Carmo
Analista de Controle Externo
TC 1588-9



5 – APÊNDICE I

Fundamentação legal

Legislação Nacional:

- Parágrafo 4º do Art. 37 da Constituição da República de 05/10/1988;
- Art. 2º da Lei Nacional n. 8.666, de 21/06/1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
- Lei Federal n. 4320/64.

Legislação Estadual:

- Art. 13 da Constituição Estadual.

Legislação Municipal:

- Resolução n. 03/2003 de 20/03/2003, alterada pela Res. 004/2014 de 12/12/2014;
- Parágrafo 1º do art. 95 do Regimento Interno da Câmara Municipal;
- Lei Municipal 945/2014 de 25/02/2014.

Normas deste Tribunal:

- Lei Complementar Estadual n. 102, de 17/01/2008 (Lei Orgânica desta Casa);
- Resolução n. 12, de 19/12/2008 - Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais;
- INTC – Instrução Normativa do TCEMG n. 05/2011;
- Consultas: (811.262, 734.298, 839.034, 783.497, 725.867, 773.104, 612.637).

