



Processo n.: 1.007.854
Natureza: Auditoria
Órgão: Câmara Municipal de Várzea da Palma
Exercícios: 2015 e 2016
Interessados: - Eli José Soares Faria – Responsável pelo Órgão
- Adelino Barbosa da Rocha - vereador
- Agnaldo Costa Lima - vereador
- Edmar Pereira de Oliveira - vereador
- Elcivander Batista de Oliveira - vereador
- Erasmo Rodrigues Diniz - vereador
- Eremar Zoqueu Francisco Sanguinette - vereador
- Gelson Fernandes da Luz - vereador
- Heliaquim Pereira Lima - vereador
- Márcio Sanguinette - vereador
- Otávio de Souza Júnior - vereador
- Ricardo Pereira dos Santos - vereador
- Thales Emílio Pimenta Modesto – vereador
- Vladimir Aparecido Aguiar Mota – contador da CM

Procurador: - Marcelo Souza Teixeira – OAB/MG n. 120.730

I – Do processo de Auditoria

Versam os presentes autos sobre auditoria de conformidade realizada na Câmara Municipal de Várzea da Palma, no período de 03 a 07/04/2017, a qual teve por objetivo examinar a regularidade da execução das despesas com verbas indenizatórias ressarcidas aos vereadores locais nos exercícios de 2015 e 2016.

Os trabalhos de apuração, realizados por meio da auditoria, resultaram no relatório técnico de 52 a 66-v, acompanhado dos documentos de fl. 06 a 40 e das tabelas de fl. 41 a 51.

A Equipe Auditora informou, fl. 56-v, que por meio da Resolução da Câmara de Várzea da Palma de n. 03, de 19/03/2001, que normatizou o pagamento de verbas indenizatórias aos vereadores locais e, posteriormente, por meio da Resolução n. 06, de 05/09/2011, foi regulamentada a referida verba a ser concedida aos vereadores, em razão do exercício do mandato parlamentar.

Foi relatado que, nos termos do *caput* e do art. 1º da citada norma, a verba de gabinete destina-se exclusivamente ao custeio de despesas inerentes ao exercício do mandato do vereador.



Conforme informado, de acordo com o disposto no art. 2º da citada resolução, somente seriam ressarcidas as despesas realizadas com os recursos da referida verba indenizatória, relativas as naturezas a seguir discriminadas:

- I – Material de escritório (papel, lápis, caneta, borrachas, tinta para carimbo, tesoura, grampeador, corretivos, perfurador e outros.);*
- II – Equipamentos em geral para o gabinete;*
- III – Manutenção de todos os equipamentos lotados no gabinete;*
- IV – Todos e quaisquer materiais e impressões gráficas, tais como, cartões de visitas, jornais e cartilhas informativas, panfletos, cartas, certificados e outras impressões gráficas, que deverão ter o endereço e o nome da Câmara Municipal de Várzea da Palma;*
- V – Aquisição de selos e serviços de postagens;*
- VI – Copa interna;*
- VII – Assinatura, confecção e impressão de periódicos;*
- VIII – Cópias xerográficas ou similares;*
- IX – Locação de veículos, de pessoas físicas e/ou jurídicas, com contrato assinado pelas partes e que conste as condições de locação;*
- X – Combustível;*
- XI – Serviços de filmagens e fotografias;*
- XII – Homenagens propostas pelo vereador;*
- XIII – Gastos com quaisquer reuniões e seminários externos, que tratam de questões relacionadas à comunidade, exceto gastos com bebidas alcoólicas;*
- XIV – Treinamento e capacitação de servidores e do titular do gabinete; XV – Consultoria e assessoria técnica especializada e serviços de terceiros, bem como os encargos gerados pela contratação”.*

Informou, ainda, que de acordo com o art. 13 e 4º da citada resolução, para o ressarcimento das despesas realizadas no mês, o Vereador deverá encaminhar à Assessoria Técnica Financeira, até o último dia útil de cada mês, o demonstrativo dos gastos, acompanhado dos respectivos comprovantes, sendo que tais notas fiscais e recibos deverão ser emitidos em nome do Vereador, número do CPF e endereço da Câmara Municipal.

Foi ressaltado, também, que, conforme disposto no art. 15 da citada Resolução, “O empenhamento pela Contabilidade e o deferimento da Verba de Gabinete, pelo presidente da mesa diretora, não implica na aprovação dos gastos, sendo que os documentos apresentados serão de responsabilidade do emitente do documento comprobatório da prestação do serviço e/ou produto”.



Foi relatado que, por meio da Resolução n. 04, de 30/06/2014, houve reajuste do valor da verba indenizatória, em 11,76%, passando a ajuda de custo mensal para R\$3.095,75 (três mil noventa e cinco reais e setenta e cinco centavos), sendo este o valor repassado a cada um dos vereadores de Várzea da Palma nos exercícios de 2015 e 2016.

Com fundamento em tais regras, em normas constitucionais e legais e em orientações deste Tribunal, na elaboração do relatório de auditoria foram denominados Achados os fatos cujas ocorrências foram passíveis de constatação, quais sejam:

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 as orientações normativas deste Tribunal;

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

Foi relatado 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 auditoria, encontram-se em arquivos digitalizados anexados ao Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, deste Tribunal, cuja correlação, com a indicação dos respectivos “Códigos/Arquivos”, encontra-se discriminada no Apêndice II deste relatório, fl. 66-v.

No item 4 do relatório de auditoria, fl. 64-v, 65 e 65-v, foi proposta a citação dos agentes públicos a seguir discriminados, para manifestação acerca dos referidos Achados:

Responsáveis	Qualificação	Itens dos Achados
Adelino Barbosa da Rocha	Vereador	2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.4 e 2.1.1.5
Aginaldo Costa Lima	Vereador	2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.4 e 2.1.1.5
Edmar Pereira de Oliveira	Vereador	2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.4 e 2.1.1.5
Elcivander Batista de Oliveira	Vereador	2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.3, 2.1.1.4 e 2.1.1.5
Erasmus Rodrigues Diniz	Vereador	2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.4 e 2.1.1.5
Eremar Zoqueu F. Sanguinette	Vereador	2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.4 e 2.1.1.5
Gelson Fernandes da Luz	Vereador	2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.4 e 2.1.1.5
Heliaquim Pereira Lima	Vereador	2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.4 e 2.1.1.5
Márcio Sanguinette	Vereador	2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.4 e 2.1.1.5
Otávio de Souza Júnior	Vereador	2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.3, 2.1.1.4 e 2.1.1.5
Ricardo Pereira dos Santos	Vereador	2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.4 e 2.1.1.5
Thales Emilio Pimenta Modesto	Vereador	2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.4 e 2.1.1.5
Eli José Soares Faria	Vereador e então Presidente da Câmara	2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.4, 2.1.1.5, 2.2.1.1 e 2.2.1.2
Vladimir Aparecido Aguiar Mota	Contador	2.2.1.1 e 2.2.1.2



Com fundamento em precedentes deste Tribunal, a Equipe Auditora sugeriu a este Tribunal, como medidas preliminares, que fossem adotados os seguintes procedimentos:

- a. A concessão de medida cautelar, com fulcro no art. 197 e respectivos parágrafos da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno deste Tribunal), para afastar a incidência da Resolução/Câmara n. 06/2011, por patente ilegalidade e inconstitucionalidade, haja vista que a permanência da eficácia da referida norma poderia 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 Várzea da Palma.
 - a. Resolução/TCEMG n. 12/2008 – art. 197:
 - b. Art. 197. No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares.
 - c. § 1º As medidas cautelares poderão ser adotadas sem prévia manifestação do responsável ou do interessado, quando a efetividade da medida proposta puder ser obstruída pelo conhecimento prévio.
 - d. § 2º Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão monocrática, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal, pelo Relator ou, na hipótese de sua ausência, pelo Presidente do respectivo colegiado, na primeira sessão subsequente, sob pena de perder eficácia
 - e. § 3º Na ausência ou inexistência de Relator, compete ao Presidente a adoção de medidas cautelares urgentes.
 - f. § 4º Quando ocorrer a redistribuição temporária de processos, nos termos dos artigos 125 e 126 deste Regimento, a competência de que trata o § 2º deste artigo será do Presidente do Colegiado a que pertencer o Relator temporário do processo.
- b. A apreciação incidental da legalidade e constitucionalidade da Resolução n. 06/2011, com o afastamento da incidência da aplicação da referida norma ao caso concreto, objetivo de exame no relatório de auditoria;
- c. A determinação para que o Órgão proceda à revisão dos instrumentos normativos que dispõem 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.

Em 03/08/2017, o Exmo. Senhor Conselheiro-Relator determinou a citação dos Srs. Adelino Barbosa da Rocha, Agnaldo Costa Lima, Edmar Pereira de Oliveira, Elcinvader Batista de Oliveira, Erasmo Rodrigues Diniz, Márcio Sanguinette, Otávio de Souza júnior, Ricardo Pereira dos Santos, Thales Emílio Pimenta Modesto, Eli José Soares Faria e Vladimir



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Aparecido Aguiar Mota, vereadores à época, para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentassem as alegações que entenderem cabíveis, além de documentos comprobatórios, sobre os achados apontados no relatório de auditoria, fls. 52 a 66v, conforme individualizado na proposta de encaminhamento fl. 64v., ou recolham ao erário o valor do dano apurado, devidamente atualizado e acrescido dos encargos legais, conforme despacho de fl. 68.

Na mesma decisão, o Relator determinou que cientifique-se-lhes, que a justificativa poderá ser firmada pelos próprios responsáveis ou por procurador legamente constituído, com apresentação de procuração em original.

Com a manifestação dos responsáveis, após a citação, por via postal (AR), seja o processo encaminhado à 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para reexame, nos termos do disposto no art. 152 da Resolução 12/2008.

Após o reexame da unidade técnica ou transcorrido in albis o prazo fixado, remetessem os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, conforme dispõe o art. 61, IX, “g” da referida norma regulamentar.

Em face da referida determinação os agentes públicos indicados no relatório técnico se manifestaram mediante a seguinte documentação, tendo os autos sido encaminhados a esta Unidade Técnica para análise, conforme termo de 11/12/2017, fl. 112:

Responsáveis	Procurador	Defesa – fl.
1. Adelino Barbosa da Rocha	Marcelo Souza Teixeira – OAB/MG n. 120.730 (termos de fl. 98 a 111)	92/97
2. Agnaldo Costa Lima		
3. Edmar Pereira de Oliveira		
4. Elcivander Batista de Oliveira		
5. Erasmo Rodrigues Diniz		
6. Eremar Zoqueu F. Sanguinette		
7. Gelson Fernandes da Luz		
8. Heliaquim Pereira Lima		
9. Márcio Sanguinette		
10. Otávio de Souza Júnior		
11. Ricardo Pereira dos Santos		
12. Thales Emílio Pimenta Modesto		
13. Eli José Soares Faria		
14. Vladimir Aparecido Aguiar Mota		

Cabe ressaltar que por meio do Documento protocolizado dia 07/12/2017, sob o n. 0033128-10, o Procurador Sr. Marcelo Souza Teixeira OAB/ n. 120.730, termos de procuração de fl. 98 a 111, apresentou a defesa de forma conjunta de todos os responsáveis, fl. 92 a 97.



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 as orientações normativas deste Tribunal

A Equipe de Auditoria informou, de início, fl. 56 e 56v, que é entendimento sedimentado no âmbito deste Tribunal quanto à possibilidade de reconhecimento do direito de vereadores de serem ressarcidos, a título de indenização, cujos atos somente podem ser concedidos em caráter eventual e com natureza indenizatória.

Para corroborar sua afirmativa suscitou 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.

Foi ressaltado que na citada Sessão foi aprovado o voto da Exma. Senhora Conselheira Adriene Andrade, com o adendo do voto-vista do então Conselheiro Antônio Carlos Andrada, no qual 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 ...*”.

Foi registrado que, 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*”.

A Equipe de Auditoria relatou que, com as considerações explanadas no seu voto-vista, o Conselheiro Antônio Carlos Andrada ressaltou “*como características das verbas*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

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, foi destacado 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”.

Diante de tais considerações a Equipe de Auditoria discorreu sobre as disposições contidas na Resolução/Câmara de Várzea da Palma n. 03/2001, alterada pela Resolução n. 06/2011, fl. 36 a 40, mediante a qual foi instituída a verba indenizatória a ser concedida a vereadores, em razão do exercício do mandato parlamentar (termos já descritos no item I deste relatório).

Foi verificado que, em consulta aos registros das execuções orçamentárias daquele Órgão, relativas aos exercícios de 2015 e 2016, fl. 09 a 35, nos referidos períodos foram contabilizadas e pagas despesas com ressarcimentos aos seguintes vereadores, a título de verbas indenizatórias, as quais totalizaram os seguintes valores:

Vereador	Despesas por exercício (R\$)			Demonstrativos – fl.
	2015	2016	Total	
Adelino Barbosa da Rocha	37.149,00	37.448,90	74.597,90	09/09-v e 23/23-v
Aginaldo Costa Lima	37.149,00	37.149,00	74.298,00	10/10/-v e 24/24-v
Edmar Pereira de Oliveira	37.149,00	37.149,00	74.298,00	11/11/-v e 25/25-v
Elcivander Batista de Oliveira	37.149,00	37.149,00	74.298,00	12/12-v e 26/26-v
Eli José Soares Faria	37.903,23	37.149,00	75.052,23	13 a 14 e 27/27-v
Erasmu Rodrigues Diniz	37.149,00	37.149,00	74.298,00	15/15-v e 28/28-v
Eremar Zoqueu F. Sanguinette	37.149,00	37.149,00	74.298,00	16/16-v e 29/29-v
Gelson Fernandes da Luz	37.149,00	37.149,00	74.298,00	17/17-v e 30/30-v
Heliaquim Pereira Lima	37.149,00	37.149,00	74.298,00	18/18-v e 31/31-v
Márcio Sanguinette	37.149,00	37.149,00	74.298,00	19/19-v e 32/32-v
Otávio de Souza Júnior	37.223,93	37.149,00	74.372,93	20/20-v e 33/33-v



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Ricardo Pereira dos Santos	37.149,00	37.148,70	74.297,70	21/21-v e 34/34-v
Thales Emilio Pimenta Modesto	37.149,00	37.334,13	74.483,13	22/22-v e 35/35-v
Total	483.766,16	483.421,73	967.187,89	

Foi registrado que cada vereador recebeu mensalmente a quantia fixada de R\$3.095,75 (três mil noventa e cinco reais e setenta e cinco centavos), os quais totalizaram anualmente por edil R\$37.149,00 (trinta e sete mil cento e quarenta e nove reais) nos exercícios analisados.

Foi consolidado nas Tabelas de fl. 50 e 51 as naturezas das despesas comprovadas pelos edis, foi apurado que os gastos totais efetuados por eles foram realizados nas seguintes naturezas, cujos somatórios superaram os valores efetivamente ressarcidos pela Câmara:

Referência	Despesas por exercício (R\$)			Demonstrativos - fl.
	2015	2016	Total	
Combustíveis	177.778,17	173.017,13	350.795,30	50 e 51
Consultoria Técnica	242.040,00	250.440,00	492.480,00	
Locação de veículos	97.560,00	93.720,00	191.280,00	
Manutenção de veículos	826,85	1.188,00	2.014,85	
Material de escritório	2.372,87	111,00	2.483,87	
Total	520.577,89	518.476,13	1.039.054,02	

De forma específica, com base nas disposições contidas nas Resoluções n. 03, de 19/03/2001 e n. 06, de 05/09/2011, bem como nos entendimentos normativos exarados por este Tribunal, na análise das despesas ressarcidas aos vereadores foram apontadas as seguintes ocorrências:

- **Ressarcimentos de despesas com combustíveis e manutenção de veículos;**
- **Ressarcimentos de despesas com locação de veículos;**
- **Ressarcimentos de despesas com manutenção dos gabinetes (materiais de escritório);**
- **Ressarcimentos de despesas com assessoria/consultoria aos Vereadores**
- **Da evidente ausência de eventualidade e excepcionalidade na realização das despesas ressarcidas aos vereadores.**

A Equipe Auditora ressaltou que não foi identificada a causa das ocorrências, as quais tiveram como efeitos reais a remuneração indevida e de forma indireta aos vereadores e o desvirtuamento da execução orçamentária da Câmara.

Desta forma, no subitem 2.1.9 do relatório, fl. 62 e 64-v, foi proposta a citação do Senhor Eli José oares Faria, então Presidente da Câmara e ordenador das despesas, assim como todos os demais edis indicados como responsáveis pelos Achados, para que se



manifestassem acerca das ocorrências assinaladas, na forma do *caput* do art. 151 da Resolução n. 12/2008.

Resolução/TCMG n. 12/2008 – art. 151, *caput*:

Art. 151. Determinada a abertura do contraditório ou a realização de diligência, o processo será remetido à unidade competente para que formalize a citação ou intimação e o controle de prazo.

Foi ressaltado, ainda, que o descumprimento das normas indicadas 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 desta Casa), assim como de determinação para ressarcimento ao erário, na forma do art. 86 desta mesma Lei.

Lei Complementar Estadual n. 102/2008 – art. 83, I c/c 85, II e 86:

Art. 83. O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:

I - multa;

Art. 85. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

[...]

II - até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

Art. 86. Apurada a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, independentemente do ressarcimento, poderá o Tribunal aplicar ao responsável multa de até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano.

Quanto às falhas apontadas, verificou-se que:

1.1 – Dos apontamentos técnicos

1.1.1 – Ressarcimentos de despesas com combustíveis e manutenção de veículos

De acordo com a Equipe Auditora, fl. 58 e 58-v, esta Corte de Contas já se manifestou quanto à impossibilidade de ressarcimentos de despesas com combustíveis com recursos de verbas indenizatórias, conforme resumo de tese exarada na Consulta n. 839.034, no sentido de “*é possível o ressarcimento de despesas realizadas no exercício da função pública, com recursos provenientes da verba de gabinete [...], excluindo-se desta*



possibilidade o custeio de despesas com combustíveis para veículos particulares, por configurar dispêndio estranho ao orçamento e subsídio indireto ao agente político sem amparo legal, devido à impossibilidade de se mensurar o ‘quantum’ de combustível realmente utilizado no estrito exercício das funções legislativas”.

Com os mesmos fundamentos, foi ressaltado que ficou evidente que os gastos referentes à manutenção de veículos particulares e locados também não são passíveis de indenização, pois não há como identificar quando o veículo é utilizado na atividade pública e quando é utilizado na atividade particular.

Foi constatado, ainda, que os controles instituídos e apresentados não demonstram em que finalidade específica os veículos foram utilizados, sem a indicação do trajeto ou do serviço demandado, o que justificaria o consumo dos quantitativos de combustíveis por eles utilizados.

Quanto às despesas com combustíveis, a Equipe Auditora apurou que os comprovantes dos dispêndios demonstraram que os gastos foram efetuados no âmbito do Município, de forma mensal, rotineira e em valores significativos, por todos os edis, não sendo possível distinguir os dispêndios públicos dos particulares, configurando ofensa aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade pública, insculpidos no *caput* do art. 37 da CR/1988, totalizando R\$177.778,17 em 2015 e R\$173.017,73 em 2016, conforme discriminado de forma sintética na Tabela, fl. 51.

No que se refere aos gastos ressarcidos aos vereadores para manutenção de veículos, eles não foram procedidos de controles que identificassem o veículo objeto da manutenção, o que impossibilitou distinguir o gasto público do particular, configurando ofensa aos citados princípios constitucionais descritos acima, assim como evidenciou o subsídio indireto aos seguintes edis:

Vereador	Despesas por exercício (R\$)			Tabelas – fl.
	2015	2016	Total	
Elcivander Batista de Oliveira	541,85	1.188,00	1.729,85	7 e 8, SGAP n.1285855 – fl. 02
Gelson Fernandes da Luz	285,00	-	285,00	15 e 16, SGAP n.1285852 – fl. 02
Total	826,85	1.188,00	2.014,85	

1.1.2 – Ressarcimentos de despesas com locação de veículos

No relatório de auditoria foi apontado que 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 a todos vereadores (R\$97.560,00 em 2015 e R\$93.720,00 em 2016), as quais evidenciaram, ainda, 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 Várzea da Palma, em desacordo com os parâmetros legais aplicáveis.

1.1.3 – Ressarcimentos de despesas com manutenção dos gabinetes (materiais de escritório)

De acordo com a Equipe Auditora, a verba indenizatória é destinada ao ressarcimento ao agente público pela realização de uma despesa de interesse da Administração, custeada diretamente por ele no exercício de suas atribuições de forma eventual ou extraordinária.

De outro modo, os gastos com a manutenção e funcionamento dos gabinetes dos edis deveriam ser suportados e executados pela unidade orçamentária da Câmara, sob o ordenamento e responsabilidade do gestor daquele Órgão.

A Equipe Auditora acrescentou que ficou evidenciado, pela documentação apresentada, que os gastos realizados pelos vereadores a tais títulos não ocorreram de forma excepcional e eventual e, ainda, que os controles apresentados não demonstraram que eles foram realizados no exercício da atividade parlamentar, configurando, desta forma, subsídio indireto, em desacordo com o disposto no § 4º do art. 39 da CR/1988.

Foi constatado, a esse respeito, entendimento pacificado do Tribunal de Contas da União – TCU, exarado nos Acórdãos n. 225/2000 e 1895/2014-2ª Câmara:

1) Acórdão n. 225/2000 - “A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão 176, verbis: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’. Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.’”

2) Acórdão n. 1895/2014 - “[...] nos processos relativos ao controle financeiro da administração pública, a culpa dos gestores por atos irregulares que causem prejuízo ao erário é legalmente presumida, ainda que não se configure ação ou omissão dolosa, admitida prova em contrário, a cargo do gestor.

9. Na fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se, com o princípio básico, a inversão do ônus da prova. Cabe ao gestor demonstrar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade, em decorrência do que dispõem o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, o que não ocorreu no presente caso”.

Foi demonstrado que os gastos desta natureza somaram os valores de R\$2.483,87 (dois mil quatrocentos e oitenta e três reais e oitenta e sete centavos), ressarcido ao vereador Otávio de Souza Junior, nos seguintes exercícios:

Vereador	Despesas por exercício (R\$)			Tabelas – fl.
	2015	2016	Total	
Otávio de Souza Junior	2.372,87	111,00	2.483,87	21 e 22, SGAP n. 1285877 – fl. 02 e 03

2.1.1.4 – Ressarcimentos de despesas com assessoria/consultoria aos Vereadores

A Equipe Auditora relatou que com base em entendimento já exarado por este Tribunal na Consulta n. 682.162, respondida ao então Presidente da Câmara de Ipatinga na Sessão de 16/06/2004, na Consulta n. 725.867, já referenciada, esta Casa acordou que, quanto à indagação relativa à “... possibilidade de instituição de verba indenizatória para cobrir despesas [...] aluguel de imóvel para representação, serviços de consultoria [...], tem-se que os argumentos relatados na citada Consulta, cuja cópia deve ser encaminhada ao consulente, aplicam-se às hipóteses aventadas para se responder negativamente aos quesitos, já que poderiam implicar em subsídio indireto sem amparo legal”. (grifou-se)

Foi demonstrado pela Equipe Auditora, os gastos destas naturezas ressarcidos a todos vereadores que somaram os valores de R\$242.040,00 (duzentos e quarenta e dois mil e



quarenta reais) em 2015 e R\$250.440,00 (duzentos e cinquenta mil quatrocentos e quarenta reais) em 2016, tabela de fl. 51.

2.1.1.5 – Da evidente ausência de eventualidade e excepcionalidade na realização das despesas ressarcidas aos vereadores

Conforme relatou a Equipe Auditora, ficou evidenciado que a regulamentação da verba indenizatória no âmbito do Legislativo de Várzea da Palma, por meio da Resolução n. 06/2011, atribuiu limite de valor e elencou despesas administrativas de forma abrangentes e com características rotineiras, típicas de custeio do órgão, que seriam executadas pelos vereadores.

Foi ressaltado que esta Corte de Contas já se manifestou acerca da matéria, por meio da Consulta n. 783.497, respondida ao então Presidente da Câmara de Itaobim na Sessão de 15/07/2009, manifestando-se no sentido de que é 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.

Foi destacado que na referida Resolução não foram estabelecidos critérios claros que caracterizassem a excepcionalidade e eventualidade dos gastos, sendo os controles estabelecidos na norma insuficientes para a efetiva comprovação de que a despesa foi realizada no exercício da atividade parlamentar.

Conforme já relatado pela Equipe Auditora, a verba indenizatória se destina a recompor despesas extraordinárias assumidas pessoalmente pelo agente político no exercício de suas atividades parlamentares, sendo que a finalidade de sua instituição não é remunerar o agente político, mas ressarcir-lo de despesas excepcionais realizadas em decorrência do exercício de função pública.

A indenização tem natureza compensatória, reparatória e ressarcitória, a qual, do contrário, assume a característica de subsídio e, como é sabido, o subsídio é fixado em parcela única, conforme exigência do § 4º do art. 39 da CR/1988.

O pagamento de parcela mensal a cada vereador em valor fixo teve, pois, nítido caráter remuneratório e, portanto, feriu o disposto no referido dispositivo constitucional.

Foi constatado que os gastos realizados com combustíveis, manutenção geral e locação de veículos já têm entendimento reiterado nesta Casa quanto à impossibilidade da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

indenização, pois não há como controlar quando o veículo é utilizado na atividade pública e quando é utilizado no particular, enquanto que nas despesas com manutenção há a possibilidade de aumento patrimonial dos agentes.

Quanto às demais despesas arroladas, elas possuem características próprias da movimentação de custeio da Câmara (Despesas Correntes) e, como tais, deveriam ter sido realizadas pelo Órgão, obedecendo dentre outros, aos princípios constitucionais e legais.

Neste contexto, as despesas são atribuições específicas da competência do Presidente da Câmara, pois lhe cabe dirigir, executar e disciplinar os trabalhos administrativos, bem como autorizá-las, tendo sido caracterizado que a prática de aquisição de materiais de consumo e o pagamento de serviços, pelos edis, com recursos da verba indenizatória, transferiu 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.

Foi notado que 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 a relação custo x benefício na realização das despesas.

Foi concluído como indevida a ordenação de verba indenizatória sem a observância dos parâmetros legais mínimos, para despesas que não são aferíveis como reembolsáveis, eventuais ou extraordinárias, mas, sim, despesas rotineiras, que deveriam ser assumidas pela Administração da Câmara, e cujo caráter remuneratório está evidenciado no presente relatório, tendo sido inobservado o disposto no § 4º do art. 39 da CR/1988.

Deste modo, diante de tais circunstâncias e a evidente infringência a normas constitucionais e legais, bem como às orientações normativas deste Tribunal, ficou caracterizado que as ocorrências em análise ensejam a determinação para o ressarcimento ao erário dos montantes despendidos por cada um dos vereadores com recursos da verba indenizatória, cujos gastos totais corresponderam a:

Vereador	Despesas por exercício (R\$)			Tabelas - fl.
	2015	2016	Total	
Adelino Barbosa da Rocha	37.149,00	37.149,00	74.298,00	1 e 2, SGAP n.1285832 – fl. 02 e 03
Agnaldo Costa Lima	37.149,00	37.149,00	74.298,00	3 e 4, SGAP n.1285833 – fl. 02 e 03
Edmar Pereira de Oliveira	37.149,00	37.149,00	74.298,00	5 e 6, SGAP n.1285834 – fl. 02 e 03
Elcivander Batista de Oliveira	37.149,00	37.149,00	74.298,00	7 e 8, SGAP n.1285855 – fl. 02 e 03
Eli José Soares Faria	37.149,00	37.149,00	74.298,00	9 e 10, SGAP n.1285856 – fl. 02 e 03
Erasmu Rodrigues Diniz	37.149,00	37.149,00	74.298,00	11 e 12, SGAP n.1285857 – fl. 02 e 03



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Eremar Zoqueu F. Sanguinette	37.149,00	37.149,00	74.298,00	13 e 14, SGAP n.1285859 – fl. 02 e 03
Gelson Fernandes da Luz	37.149,00	37.149,00	74.298,00	15 e 16, SGAP n.1285852 – fl. 02 e 03
Heliaquim Pereira Lima	37.149,00	37.149,00	74.298,00	17 e 18, SGAP n.1285854 – fl. 02 e 03
Márcio Sanguinette	37.149,00	37.149,00	74.298,00	19 e 20, SGAP n.1285876 – fl. 02 e 03
Otávio de Souza Júnior	37.149,00	37.149,00	74.298,00	21 e 22, SGAP n.1285877 – fl. 02 e 03
Ricardo Pereira dos Santos	37.149,00	37.148,70	74.297,70	23 e 24, SGAP n.1285878 – fl. 02 e 03
Thales Emilio Pimenta Modesto	37.149,00	37.149,00	74.298,00	25 e 26, SGAP n.1285879 – fl. 02 e 03
Total	482.937,00	482.936,70	965.873,70	

A Equipe Auditora registrou que decisões neste sentido e com os mesmos fundamentos foram exaradas por este Tribunal nos Processos Administrativos n. 756.571 e 747.600, decorrentes de auditoria realizada na Câmara de Porteirinha, onde foram analisadas as despesas realizadas pelos vereadores locais com recursos de verbas indenizatórias (Sessões da Segunda Câmara de 22/10 e 19/11/2015).

1.1.2 – Dos argumentos dos Defendentes

Com base na peça de defesa apresentada de forma conjunta pelo Procurador de todos os vereadores bem como do contador, fl. 92 a 97, verificou-se que os Defendentes apresentaram as seguintes argumentações:

1.1.2.1 – Da manifestação do Procurador Senhor Marcelo Souza Teixeira

1.1.2.1.1- Quanto aos ressarcimentos de valores de despesas realizadas por vereadores, a título de “verbas indenizatórias”

De forma inicial, o Procurador dos Defendentes repetiu, fl. 92/95, a descrição efetuada no Relatório Técnico de Auditoria, e às fl. 95/97, rebateu os apontamentos realizadas, destacando que a despesa com folha de pagamento, o total da despesa com a remuneração dos vereadores e a despesa total com pessoal ficaram dentro do percentual exigido legalmente, como também houve o devido atendimento no que se refere ao relatório anual do órgão de controle interno, demonstrando por parte do responsável lisura e preocupação com o bom trato dos recursos públicos enquanto Presidente da Câmara Municipal de Várzea da Palma.

Afirmou que os interessados, enquanto Vereadores, Presidente e o Contador da Câmara Municipal não praticaram nenhum ato com dolo ou má fé.

Alegou que existe legislação municipal prevendo o pagamento de verba indenizatória de gabinete para os vereadores. Trata-se da Resolução n. 06/2011, que prevê ainda as despesas que podem ser realizadas com os recursos da verba indenizatória (art. 2º), conforme verificado no relatório de auditoria.



Asseverou que querem demonstrar que os valores recebidos pelos vereadores e os atos praticados pelo Presidente da Câmara e pelo Contador estavam de acordo com a legislação aplicada e, assim, não se pode alegar que houve dolo, má fé ou qualquer conduta desonrada por parte dos interessados. Eles recebiam e praticavam os atos conforme determinava a legislação da Câmara Municipal, respeitando o princípio da legalidade.

Ressaltou que não houve declaração de inconstitucionalidade da lei em comento, portanto, ela tinha eficácia e seu texto, por óbvio, produzia efeitos perante os vereadores e contador. Assim, não há que se falar em ato ilícito por parte de todos os interessados no recebimento dos valores correspondentes as verbas indenizatórias, que conforme dito, foram fixadas em lei.

Portanto, segundo o Procurador dos Defendentes, neste caso, o instituto da segurança jurídica deve ser levado em consideração. Os interessados recebiam tais valores conforme estabelecia a legislação daquela casa, sem terem a noção que poderiam ser consideradas irregulares pelo TCE/MG.

Frisou que se eles tivessem o conhecimento da situação irregular e mesmo assim continuasse recebendo o subsídio, seria o caso de restituição e aplicação de multa, mas sem o conhecimento da irregularidade, já que à época nada foi contestado, tendo a lei plena aplicação, não entendemos ser o caso de penalização.

Afirmou que a possível restituição dos valores pode comprometer a subsistência dos interessados e das suas famílias, tendo em vista o montante verificado em auditoria.

Voltou a afirmar que os valores percebidos a título de verbas indenizatórias e os atos praticados pelo Presidente da Câmara e pelo Contador eram desprovidos de qualquer tipo de dolo ou má fé. Os interessados apenas recebiam e praticavam os atos conforme determinava a lei que regia a matéria, portanto, consideramos descabida a possível determinação de ressarcimento aos cofres públicos, considerando o princípio da legalidade.

Solicitou a reconsideração, tendo sido mencionado que aquela Administração sempre se pautou no respeito às leis, costumes e instituições e em nenhum momento buscou infringir preceitos legais e normas.

De acordo com o Procurador dos Defendentes, as justificativas ora apresentadas são suficientes para elucidar as arguidas irregularidades levantadas pelo órgão técnico deste egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, aguardando nova manifestação em



relação a este processo, tendo em vista que não foram descumpridas as normas legais que regulam a matéria.

E argumentou ainda, que em nenhum ato da Administração se vislumbrou dolo ou má fé na gestão da coisa pública, demonstrando a plena regularidade dos atos administrativos, não ocorrendo nenhuma inobservância a legalidade e legitimidade no trato do bem público.

1.1.3 – Do exame dos argumentos dos Defendentes

1.1.3.1 – Quanto às alegações do Representante dos Edis e Contador

Ressalte-se, de início, que não foi apropriada a justificativa do Procurador de que as despesas ressarcidas aos Defendentes a título de verbas indenizatórias tenham sido decorrentes de norma em vigor e aprovada pela Câmara, haja vista que, conforme relatado no subitem 2.1.1, nas edições das Resoluções n. 03/2001 e 06/2011, o Legislativo local foi omissivo na observância às regras e orientações deste Tribunal, dispostas nas Consultas n. 734.298/2007 e 811.262/2012, tendo sido estabelecidas condições para a concessão daqueles benefícios que não se adequavam com as disposições legais e constitucionais aplicáveis.

Conforme relatado pela Equipe de Auditoria, na segunda Consulta foi realizada referência às características do instituto verbas indenizatórias (Consulta n. 734.398/2007), quais seja, a **eventualidade** (*não poderão ser pagas com o propósito de se ressarcir atividades habituais, corriqueiras, do mandato parlamentar*), o **isolamento** (*não se incorporam aos vencimentos, subsídios ou proventos para qualquer fim*), a **compensação** (*visam compensar pecuniariamente o Vereador por gastos advindos da representatividade das funções por ele desempenhadas*) e se referem a **fatos** e não à pessoa do Vereador (*não poderão ser utilizadas para atender aos interesses pessoais do agente político*).

Na forma como que os ressarcimentos foram realizados ficou evidente que as figuras da “eventualidade” e dos “fatos” foram desconsiderados, haja vista a previsão de valores mensais para o ressarcimento de despesas, independentemente da ocorrência de situações peculiares que ensejariam as indenizações.

Também foram desnecessárias as argumentações do Representante no sentido de que a despesa com folha de pagamento, o total da despesa com a remuneração dos vereadores e a despesa total com pessoal ficaram dentro do percentual exigido legalmente, uma vez que este assunto referente ao limite legal não foi questionado.



Quanto às questões de mérito, suscitadas pelo Representante, observou-se que foi inadequada a afirmação de que não houve declaração de inconstitucionalidade da Resolução n. 06/2011, e que portanto ela tinha eficácia e seu texto, por óbvio, produzia efeitos perante os vereadores e contador, haja vista que, por questões operacionais e pelo número significativo de órgãos e entidades sob a jurisdição deste Tribunal, não seria razoável compreender ou mesmo estimar que todos os atos e ações passem por análise prévia.

Ressalte que, para tanto, este Tribunal emite orientações, instruções e responde consultas, onde se manifesta sobre o entendimento e o regramento legal e constitucional dos mais variados temas, nos quais os jurisdicionados podem se basear para a edição de normas e execução de atos administrativos sob a suas competências.

Conforme relatado pela Equipe de Auditoria no relatório por ela elaborado, para o ressarcimento de despesas com verbas indenizatórias este Tribunal já havia se manifestado de forma clara e esclarecedora mediante as Consultas n. 734.298/2007 e 811.262/2012, cujas orientações nelas dispostas não foram atendidas ou observadas pela Câmara de Várzea da Palma ao editar a Resolução n. 06/2011.

Também foram desnecessárias as argumentações do Representante no sentido de que os Defendentes não teriam noção que poderiam ser consideradas irregulares por esta Casa para se manifestarem acerca a legalidade da Resolução n. 06/2011, tendo em vista que as diretrizes exaradas por este Tribunal não eram de difícil interpretação.

Desta forma, não há de se falar em insegurança jurídica em decorrência da análise posterior dos atos por parte deste Tribunal, uma vez que o Legislativo local foi omissivo na observância às regras e orientações dispostas nas referidas consultas, tendo sido estabelecidas condições para a concessão de verbas indenizatórias que não se adequavam com as disposições legais e constitucionais aplicáveis.

No que se refere à alegada **ausência de culpa ou dolo** por parte dos Defendentes, merece destaque o entendimento pacificado de várias cortes de contas, inclusive desta Casa e do TCU, no sentido de que no exame dos elementos subjetivos das práticas dos agentes se aplicada a Teoria da Culpa contra a Legalidade, conforme voto exarado pelo Exmo. Senhor Conselheiro José Alves Viana no Recurso Ordinário n. 969.571, aprovado à unanimidade na Sessão Plenária de 22/02/2017, conforme transcrito a seguir:

[...] Obviamente esta relatoria não visa descer a minúcias de elementos subjetivos da prática do agente, porquanto como já pacífico em várias cortes de contas, inclusive



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

nesta Casa e no Tribunal de Contas da União, em matéria de processos de contas, aplica-se a Teoria da Culpa contra a Legalidade, isto é, quando o agente público age em desconformidade com o ordenamento jurídico assume, para si, o risco implícito em sua conduta (*culpa in re ipsa*). *Grosso modo*, ao contrário do particular, que se submete à legalidade ampla, o gestor público tem sua conduta pré-determinada, ou melhor, depreendida diretamente do ordenamento jurídico.

Inicialmente, é necessário deixar claro que a responsabilidade de gestor de recursos públicos perante a jurisdição de contas possui natureza peculiar, com contornos próprios. *Ex vi* do princípio da indisponibilidade do interesse público, a infração à determinação legal-constitucional objetiva que cause dano ao erário, independentemente da verificação, ou não, de qualquer elemento subjetivo, implica o dever de restaurar o patrimônio público ao seu *status quo ante*. Nos processos de contas, a fim de atrair o **poder punitivo** das cortes que os julgam, é desnecessário avaliar se do ato irregular se infere qualquer traço de voluntariedade para a desobediência à lei ou geração de dano.

Além disso, em razão da objetividade que informa as sanções administrativas dos tribunais de contas – embora em algumas hipóteses, como ocorre quando constatado o erro escusável de interpretação, seja possível cogitar-se do afastamento da aplicação de sanção –, a simples inobservância à norma objetiva já seria motivo suficiente para sancionar o infrator.

De qualquer forma, no caso dos autos, houve descumprimento de norma legal expressa, não havendo que se falar em dúvida interpretativa alguma.

Sobre a matéria, vale menção ao seguinte excerto doutrinário1:

Não se exige, para configuração da infração administrativa, a existência de dolo ou culpa do infrator, a não ser que o dispositivo legal assim o exija expressamente. Basta a conduta do agente fazendo existir no mundo dos fatos a situação prevista como reprovável e digna de sanção. É o comportamento da pessoa física ou jurídica causando a existência da situação prevista na lei como a hipótese, para que seja aplicável a sanção.

Ao contrário do que ocorre na área penal, na qual a existência do crime pressupõe a segura demonstração do dolo do agente, que se mostra como elemento do tipo penal, não se exige o elemento subjetivo para a configuração do tipo administrativo. Conforme disserta Hely Lopes Meirelles, ‘a multa administrativa é de natureza objetiva e se torna devida independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do infrator. [...]’ Menciona Edmundo Oliveira que ‘diversamente da multa de direito penal, a multa em direito administrativo é objetiva, independe de dolo ou de culpa’. RAMOS, Patrícia Pimentel de Oliveira Chambers. As infrações administrativas e seus princípios. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 40, abr./jun. 2011, p. 159

Ao caso ainda se aplicaria a Teoria da Culpa contra a Legalidade, segundo a qual o mero descumprimento de norma explícita em texto legal corresponde a uma negligência do responsável. *Id est*, a culpa adviria do próprio descumprimento da norma vigente, porquanto a conduta do infrator estaria maculada com o que a doutrina convencionou chamar de culpa contra a legalidade.

Sobre a aplicabilidade da Teoria da Culpa contra a Legalidade nos processos de contas, cumpre citar especialmente o acórdão do Tribunal de Contas da União n. 0795-10/14 (Plenário; julgado em 02/04/2014) cuja ementa e trecho se transcrevem a seguir:

O TCU não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal. Não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente



reconhecido, de modo a possibilitar a alteração objetiva da pena prevista *in abstracto*. Assim, um histórico de bons antecedentes funcionais não tem relevância para a apuração do valor da multa, pois a incidência desta sanção tem por fim repreender uma conduta específica do gestor, tendo como balizadores a isonomia de tratamento de casos análogos e a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, visando uma maior adequação punitiva. A imposição de multa com base no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 **independe de dano ao erário ou dolo nas ações dos responsáveis, bastando a chamada ‘culpa contra a legalidade’ na prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar.**

[...]

12. Nesse ponto, enfatizo que a imposição de multa com base no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 independe de dano ao erário ou dolo nas ações dos responsáveis. Para tanto, basta a chamada „culpa contra a legalidade“ na prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar, consoante pacífica jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos acórdãos **87/2003, 44/2006, 1.132/2007, 23, 91 e 2.070/2008, 2.303/2010 e 676/2011**, do Plenário. (grifo nosso). [...]

Em síntese, de acordo com o citado voto, *“a simples transgressão normativa que informava a conduta do agente público seria suficiente para materializar sua culpa tout court. Em outras palavras, diante da simples **constatação** de que o gestor agiu contrariamente à norma jurídica, cumpre a ele provar a licitude de sua conduta mediante a demonstração das respectivas excludentes, numerus apertus, a serem consideradas pelo Tribunal quando da análise da defesa apresentada ou de qualquer outro documento que lhe faça as vezes”*.

Diante de todo o exposto, esta Coordenadoria conclui no sentido de que os argumentos apresentados pelo Representante dos Defendentes não possibilitaram esclarecer os apontamentos efetuados no relatório de auditoria.

2. Na execução das despesas ressarcidas aos vereadores a título de “verbas indenizatórias” não foram observadas as regras de Direito Público

A Equipe de Auditoria informou, fl. 62 e 62v, 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”*.

Foi registrado que naquela Consulta foi descrito 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 que naquela manifestação foi relatado 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, a Equipe de Auditoria frisou, no que tange à indagação do Consultante 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 Várzea da Palma estava subordinada, verificou-se que:

2.1 – Contabilização de despesas com verbas indenizatórias sem o devido prévio empenho

No relatório técnico foi apurado, fl. 62-v e 63, que em afronta ao disposto no *caput* do art. 60 da Lei Nacional n. 4.320/1964 e as orientações deste Tribunal exaradas na Consulta n. 839.034, na contabilização de parte das despesas indenizadas aos vereadores nos exercícios de 2015 e 2016 não foi observado o devido prévio empenho, cujos dispêndios corresponderam ao valor total R\$219.834,54 (duzentos e dezenove mil oitocentos e trinta e quatro reais e cinquenta e quatro centavos) em 2015 e R\$5.790,38 (cinco mil setecentos e noventa reais e trinta e oito centavos) em 2016, conforme demonstrativo de fl. 42 a 49.



Cabe destacar que o Procurador dos Defendentes não apresentou quaisquer manifestação acerca do apontamento efetuado pela Equipe de Auditoria, razão pela qual fica ratificada a ocorrência apontada no relatório técnico.

2.2.– Inobservância às normas licitatórias

No relatório técnico foi apontado, fl. 63 e 63-v que 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).

Constituição da República/1988 – art. 37, XXI:

Art. 37. [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Lei Nacional n. 8.666/1993 – art. 2º, caput:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Desta forma, a Equipe Auditora afirmou que evidenciado o não atendimento às referidas regras pelo então Presidente daquele Órgão, Senhor Eli José Soares Faria, na qualidade de responsável pela gestão dos recursos e pelo ordenamento de despesas, cujos gastos realizados para tais fins foram a seguir totalizados, conforme demonstrativos de fl. 50 e 51:

Referência	Despesas por exercício (R\$)			Demonstrativos – fl.
			Total	
Combustíveis	177.778,17	173.017,13	350.795,30	50 e 51
Consultoria Técnica	242.040,00	250.440,00	492.480,00	
Locação de veículos	97.560,00	93.720,00	191.280,00	
Total	517.378,17	517.177,13	1.034.555,30	



Foi ressaltado que nos exercícios em análise a Câmara de Várzea da Palma não realizou nenhum processo licitatório para aquisição de materiais ou contratação de serviços.

A Equipe Auditora registrou que não foi identificada a causa da ocorrência, as quais tiveram como efeito real o desvirtuamento da execução orçamentária da Câmara e como efeito potencial a possível aquisição de materiais e contratação de serviços em preços acima dos praticados no mercado.

Desta forma, no subitem 2.2.9 do relatório, fl. 64, foi proposta a citação do Senhor Eli José Soares Faria, então Presidente da Câmara e ordenador das despesas, indicado como responsável pelo achado, para que manifestação acerca da ocorrência assinalada, na forma do *caput* do art. 151 da Resolução n. 12/2008.

Foi assinalado, ainda, que o descumprimento das normas e Consulta desta Casa, indicadas no 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.

Cabe destacar que o Procurador dos Defendentes não apresentou quaisquer manifestação acerca do apontamento efetuado pela Equipe de Auditoria, razão pela qual fica ratificada a ocorrência apontada no relatório técnico.

III – Conclusão

Com estas considerações, as justificativas apresentadas pelo Procurador dos Senhores vereadores e contador da Câmara de Várzea da Palma na Legislatura 2013/2016, foram devidamente analisadas, as quais não esclareceram os apontamentos realizados no relatório de auditoria, que foram a eles atribuídos da seguinte forma:

Item 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 as orientações normativas deste Tribunal – fl. 55 a 59-v, com fundamento na Resolução n. 06/2011, nos exercícios de 2015 e 2016 a Câmara Municipal de Várzea da Palma ressarciu aos vereadores, a seguir relacionados, despesas realizadas a título de verbas indenizatórias, os quais não observaram 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 o § 4º do art. 39 da CR/1988:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Vereador	Despesas por exercício (R\$)		
	2015	2016	Total
Adelino Barbosa da Rocha	37.149,00	37.448,90	74.597,90
Agnaldo Costa Lima	37.149,00	37.149,00	74.298,00
Edmar Pereira de Oliveira	37.149,00	37.149,00	74.298,00
Elcivander Batista de Oliveira	37.149,00	37.149,00	74.298,00
Eli José Soares Faria	37.903,23	37.149,00	75.052,23
Erasmo Rodrigues Diniz	37.149,00	37.149,00	74.298,00
Eremar Zoqueu F. Sanguinette	37.149,00	37.149,00	74.298,00
Gelson Fernandes da Luz	37.149,00	37.149,00	74.298,00
Heliáquim Pereira Lima	37.149,00	37.149,00	74.298,00
Márcio Sanguinette	37.149,00	37.149,00	74.298,00
Otávio de Souza Júnior	37.223,93	37.149,00	74.372,93
Ricardo Pereira dos Santos	37.149,00	37.148,70	74.297,70
Thales Emilio Pimenta Modesto	37.149,00	37.334,13	74.483,13
Total	483.766,16	483.421,73	967.187,89

- **Senhor Eli José Soares Faria**, Presidente da Câmara nos exercícios de 2015 e 2016:

- **Senhor Vladimir Aparecido Aguiar Mota**, Contador

- **Item 2 – Na execução das despesas ressarcidas aos vereadores a título de “verbas indenizatórias” não foram observadas as regras de Direito Público:**

- **Subitem 2.1 – Contabilização de despesas com verbas indenizatórias sem o devido prévio empenho – fl. 62-v e 63:** nos exercícios de 2015 e 2016 não foi observado o devido prévio empenho, cujos dispêndios corresponderam ao valor total de R\$219.834,54 (duzentos e dezenove mil oitocentos e trinta e quatro reais e cinquenta e quatro centavos) em 2015 e R\$5.790,38 (cinco mil setecentos e noventa reais e trinta e oito centavos) em 2016, conforme demonstrativo de fl. 42 a 49.

- **Subitem 2.2 – Inobservância às normas licitatórias – fl. 2419 e 2420:** durante os exercícios de 2015 e 2016 ordenou a realização de despesas para custear atividades administrativas e parlamentares dos vereadores, a eles ressarcidas a título de verbas indenizatórias, as quais deveriam ter sido licitadas e 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 (R\$517.378,17 em 2015 e R\$517.177,13, em 2016).

Cabe reiterar a afirmação da Equipe Auditora de que as ocorrências analisadas neste exame técnico são passíveis da aplicação da sanção prevista no inciso I do art. 83 c/c inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, assim como de determinação para ressarcimento ao erário, na forma do art. 86 desta mesma Lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

À consideração superior.

4ª CFM/DCEM, 26 de março de 2018.

Adalgisa Maria Machado Marques
Analista de Controle Externo
Matrícula 1343-6