



Processo n.: 1.015.526
Natureza: Recurso Ordinário
Recorrente: Fábio Batista de Araújo
Entidade: Câmara Municipal de Ibirité
Apenso: Inspeção Ordinária n. 736.941
Exercício: 2017

I - RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Fábio Batista de Araújo em face de decisão proferida pela Eg. Segunda Câmara nos autos da Inspeção Ordinária n. 736.941, realizada na Câmara Municipal de Ibirité, assim ementada:

INSPEÇÃO ORDINÁRIA. CÂMARA MUNICIPAL. PREJUDICIAL DE MÉRITO. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. MÉRITO. PAGAMENTOS INDEVIDOS A TÍTULO DE VERBA INDENIZATÓRIA. DANO AO ERÁRIO CONFIGURADO. RESSARCIMENTO DETERMINADO. Constatado o recebimento de verba indenizatória sem que restasse comprovada a relação dos gastos com o exercício da vereança, considera-se irregular a despesa, caracterizando dano ao erário, que enseja a determinação de ressarcimento aos cofres municipais dos valores devidamente atualizados monetariamente na data da devolução.

I.1 – Síntese do processo de origem

Entre 25 de junho e 06 de julho de 2007 foi realizada Inspeção Ordinária na Câmara Municipal de Ibirité da qual resultou o relatório de fls. 3/10 (autos n. 736.941).

Submetida a matéria ao contraditório, foram estas as conclusões da eg. Segunda Câmara, por unanimidade:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros do Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: I) reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição intercorrente da pretensão punitiva desta Corte disciplinada no artigo 118-A, inciso II, da Lei Complementar n. 102/08, com a redação conferida pela Lei Complementar n. 133/2014, uma vez que transcorridos mais de 08 (oito) anos da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição sem que fosse proferida a primeira decisão de mérito; II) julgar, no mérito, irregular a despesa realizada na Câmara Municipal de Ibirité durante todo o exercício de 2005 relativa ao recebimento de verba indenizatória pelo seu



Presidente sem que restasse comprovada a relação dos gastos com o exercício da vereança, nos termos da fundamentação, caracterizando ao dano ao erário; III) determinar o ressarcimento, aos cofres municipais, do valor histórico de R\$18.768,41 (dezoito mil setecentos e sessenta e oito reais e quarenta e um centavos), pelo Sr. Fábio Batista de Araújo – devidamente atualizado monetariamente na data da devolução; e, IV) determinar, por fim, que cumpridas as disposições regimentais e findos os procedimentos previstos, sejam arquivados os autos. Declarada a suspeição do Conselheiro Gilberto Diniz.

I.2 – Do recurso interposto

O recurso interposto alega as seguintes razões para reforma da decisão impugnada: (i) ocorrência de prescrição, nos termos do precedente firmado pelo STF no julgamento do RE n. 669.069, uma vez não caracterizada a prática de ato de improbidade; (ii) ocorrência de *bis in idem* em relação à Ação Civil Pública n. 5000072-18.2017.8.13.0114; (iii) necessidade de equiparação do vereador aos deputados estaduais e federais, bem como reconhecimento de equivalência a ato autorizativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (Deliberação n. 2.331, de 30/04/2003); e (iv) pertinência das despesas com o exercício do mandato parlamentar, atendimento das demandas sociais e ausência de má-fé.

II – ANÁLISE DAS RAZÕES RECURSAIS

II.1 – Imprescritibilidade do dano ao erário

O art. 37, §5º, da Constituição de 1988 prevê que “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento**” [sem grifos no original].

A despeito da expressa previsão constitucional, surgiram inúmeras vozes em defesa da prescritibilidade do dano ao erário.

No julgamento do Recurso Extraordinário n. 636.886 o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de repercussão geral da questão relativa “à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.



Conforme consignado pelo Min. Teori Zavascki quando da atribuição do regime de repercussão geral, “essa matéria efetivamente não foi abrangida pela tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 669.069, no sentido de que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”. De fato, o caso sob exame envolve a reparação de dano decorrente de relação administrativa e poderia, em tese, ser afetado por eventual julgamento do STF.

Observa-se que a previsão de “suspensão do processamento de todos os processos pendentes” (art. 1.035, §5º, Código de Processo Civil) dirige-se aos órgãos integrantes do Poder Judiciário e não aos órgãos integrantes do sistema de controle externo.

A questão foi enfrentada pelo Tribunal de Contas da União, a que se recorre exemplificativamente:

6. No tocante à arguição afeta ao RE 636.886, cuja tese em debate foi alçada à seara de repercussão geral no âmbito do Supremo Tribunal Federal, reitero o que defendi por ocasião do voto condutor do Acórdão 8.486/2017-TCU-2ª Câmara:

(...)

8. No que se refere à prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário (débito), o Supremo Tribunal Federal havia assentado que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário, *ex vi* do que decidido no âmbito do MS 26.210-9/DF, que cuidou de processos de tomada de contas especial perante esta Corte de Contas.

9. Anoto que mais recentemente, nos autos do RE 669.069, os Ministros da Suprema Corte firmaram tese de repercussão geral no sentido de que ‘é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil’. Entretanto, essa tese não alcançou prejuízos que decorram de atos de improbidade administrativa, espécie de ilícito civil, regida pela Lei 8.429/1992 ou os de direito penal, que permanecem, portanto, imprescritíveis.

10. Dessa decisão, a Procuradoria-Geral da República opôs embargos de declaração, o que instou o STF, em 16/6/2016, a posicionar-se mais claramente acerca de alguns pontos, especialmente quanto à delimitação do alcance do julgado, não obstante formalmente tenha rejeitado os embargos:

a) a tese da prescritibilidade alcança somente os atos danosos ao erário que violem normas de direito privado, como, por exemplo, acidentes de trânsito provocados por agentes públicos ou privados que causem dano ao erário;

b) A prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa, objeto do Tema 897 de repercussão geral, ou atos cometidos no âmbito de relações jurídicas de caráter administrativo, não foi alcançada pela tese da prescritibilidade fixada no julgado embargado;



c) a tese firmada no julgamento do MS 26.210/DF (prescrição de ressarcimento fundado em título oriundo de tribunal de contas) encontra-se pendente de apreciação definitiva nos autos do RE 636.886.

11. O então relator do RE 636.886, Exmo. Min. Teori Zavascki, assim se manifestou, em 13/5/2016:

'3. Não se desconhece que, ao apreciar o MS 26.210 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/10/2008), impetrado contra acórdão do TCU proferido em tomada especial de contas, este STF assentou a imprescritibilidade de pretensão de ressarcimento ao erário análoga à presente. No entanto, no julgamento do já citado RE 669.069, houve manifestações dos juízes desta Corte em sentido aparentemente diverso do fixado no precedente, formado quando a composição do Supremo era substancialmente diversa. Em face disso, incumbe submeter novamente à análise do Plenário desta Corte, sob a sistemática da repercussão geral, o alcance da regra estabelecida no § 5º do art. 37 da CF/88, relativamente a pretensões de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de Tribunal de Contas. 4. Diante do exposto, manifesto-me pela existência de repercussão geral da questão suscitada.'

12. Foi então assentado o seguinte tema de repercussão geral: Tema 899: Possui repercussão geral a controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

13. Por meio da Petição/STF 34.087/2016, este Tribunal de Contas da União postulou a habilitação no RE 636.886, na qualidade de *amicus curiae*, o que foi deferido pelo Relator, Min. Teori Zavascki, em decisão de 29/9/2016. O então Ministro do STF determinou igualmente 'a suspensão do processamento de todas as demandas pendentes em tramitação no território nacional, mas exclusivamente aquelas em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em título de Tribunal de Contas', tendo sido oficiados todos os Presidentes de Tribunais no País bem como a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais.

14. Entrementes, com o falecimento do Min. Teori, foi nomeado, em 22/3/2017, novo relator do RE 636.886, o Min. Alexandre de Moraes, permanecendo pendente de decisão definitiva o referido recurso extraordinário.

15. Ao fim e ao cabo, a decisão de suspensão de processamento de demandas em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em título de Tribunal de Contas alcançou tão somente a fase judicial de cobrança do título extrajudicial exarado com a decisão das Cortes de Contas, não atingindo diretamente os processos de contas em trâmite neste TCU.

16. Ou seja, até decisão definitiva em contrário do Pretório Excelso, permanecem imprescritíveis as pretensões de ressarcimento ao erário decorrentes de processos de tomada de contas especial que tramitam perante o TCU, motivo pelo qual remanesce correta a rejeição da preliminar de prescrição arguida pelo recorrente (grifei).



7. Ainda sobre este tema, são elucidativos os esclarecimentos da lavra do eminente Ministro Benjamin Zymler, ao conduzir a Primeira Câmara a prolatar o Acórdão 3.242/2015:

(...)

28. Com relação ao argumento de que cabe o sobrestamento do feito em decorrência da tramitação do Recurso Extraordinário 669.069, trago as seguintes considerações.

29. Embora a questão jurídica do alcance da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário esteja em discussão no aludido recurso extraordinário, em que foi reconhecida a existência de repercussão geral, não cabe o sobrestamento do presente feito até a apreciação do aludido processo, primeiro porque o art. 543-B do Código de Processo Civil de 1973 (ainda vigente) [equivalência no art. 1.036 do Novo Código de Processo Civil, sem qualquer impacto no entendimento defendido na ocasião] só atinge os processos judiciais em grau de recurso; e, segundo, porque não há óbice ao desenvolvimento regular dos processos de controle externo, mesmo que haja ações judiciais em trâmite que guardem conexão com a matéria apreciada pelo Tribunal, consoante o princípio da independência das instâncias.

30. Nesse sentido, a decisão pelo sobrestamento ou não dos processos do Tribunal que eventualmente estejam relacionados com ações judiciais pertence ao juízo de conveniência e oportunidade desta Corte de Contas, que deve avaliar as circunstâncias peculiares de cada situação, especialmente a possibilidade de reversão de eventual decisão do TCU desfavorável à parte, o próprio princípio da independência das instâncias e o princípio de racionalidade administrativa.

31. No caso, além de a pendência da decisão do STF sobre a prescritibilidade das ações de ressarcimento poder ser invocada no próprio processo de cobrança judicial da dívida decorrente da deliberação deste Tribunal, o que implica a possibilidade de reversão da decisão desta Corte, o sobrestamento do feito por conta da mera tramitação do Recurso Extraordinário (RE) 669.069 teria o efeito de, por isonomia, paralisar quantidade significativa de processos que tratam da imputação de débitos.

32. Nesse cenário, entendo que tal opção iria de encontro ao princípio da racionalidade administrativa, uma vez que acarretaria, em um primeiro momento, a suspensão do exercício de relevante atribuição do Tribunal, e, após o julgamento do recurso extraordinário, uma sobrecarga significativa de trabalho, decorrente da necessidade de julgar os processos que deixaram de ser apreciados no período.

(TCU, 2ª Câmara, Acórdão 9167/17, Rel. Min. Augusto Nardes, j. 10/10/2017)

Com amparo nas razões apresentadas no TCU, decidiu o eg. Tribunal Pleno por negar o pedido de suspensão do feito com base no reconhecimento, pelo STF, de repercussão geral da matéria, ao fundamento de que “**prevalece a independência das instâncias e autonomia das decisões prolatadas**”



pelos órgãos constitucionais de controle externo” (TCEMG, Pleno, Recurso Ordinário n. 1.024.645, Rel. Cons. Gilberto Diniz, j. 25/04/2018).

Em resumo, sem que já tenha havido decisão do Supremo Tribunal Federal que estabeleça limite ou condicionante, prevalece a previsão literal da Constituição no sentido de ser imprescritível o dano ao erário

Pelos motivos expostos, não merecem prosperar, *s.m.j.*, as razões apresentadas no Recurso Ordinário relativas à prescritibilidade da pretensão de reparação do dano ao erário.

II.2 – Independência de instâncias

Insurge-se o recorrente contra eventual ocorrência de *bis in idem* na hipótese de ser condenado ao ressarcimento dos valores indevidamente recebidos pelo Tribunal de Contas e em sede de ação de improbidade.

De fato, considerando que “as decisões do Tribunal [de Contas] de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo” (Constituição de 1988, art. 71, §3º), eventual condenação em ambas as instâncias configuraria indevido *bis in idem*.

Todavia, a possibilidade de condenação dupla não constitui causa suficiente para provimento do recurso, haja vista a independência das instâncias.

Conforme já decidido por reiteradas vezes, a pendência de processo judicial sobre a matéria não induz litispendência:

Consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a existência de processo judicial não impede o exercício da missão constitucional e legal de fiscalização do Tribunal de Contas, uma vez que as competências judicante e de controle externo são distintas. (TCEMG, Tribunal Pleno, Contrato n. 1.007.653, Rel. Cons. Mauri Torres, j. 13/02/2019)

É entendimento consolidado neste Tribunal que a existência de ação judicial, por si só, não constitui óbice ao exercício da competência constitucional atribuída às Cortes de Contas, em vista da independência entre as instâncias penal, civil e administrativa. (TCEMG, Primeira Câmara, Tomada de Contas Especial n. 833.310, Rel. Cons. Durval Ângelo, j. 25/09/2018)



A atuação do Tribunal de Contas é assegurada ainda que, eventualmente, as ilegalidades vislumbradas estejam sobre apreciação de qualquer um dos demais Poderes. (TCEMG, Segunda Câmara, Representação n. 951.466, Rel. Cons. Victor Meyer, j. 29/01/2019)

Reconhece-se, de modo complementar, que somente o trânsito em julgado da ação judicial impede a continuidade da ação de controle externo que se restrinja ao ressarcimento de eventual dano, ressalvando-se o poder punitivo autônomo desta Corte:

RECURSO ORDINÁRIO – TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – CONVÊNIO – RECURSOS ESTADUAIS REPASSADOS A MUNICÍPIO – ADMISSIBILIDADE – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – RESSARCIMENTO AO ERÁRIO – RECONHECIDA A OCORRÊNCIA DE COISA JULGADA MATERIAL – PREVALÊNCIA DA DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO – PROVIMENTO – CANCELAMENTO DO DÉBITO IMPUTADO AO GESTOR. 1) Diante do trânsito em julgado de decisão judicial, não há que se falar em independência entre as instâncias judicial e administrativa para manter a decisão proferida por este Tribunal, mormente por se tratar de decisão que visa somente recomposição do erário, não havendo efeitos sancionatórios. 2) Deve-se reconhecer que o Poder Judiciário se diferencia dos demais, dentre outras características, pela definitividade de suas decisões. Portanto, não se vislumbra a possibilidade de se manter a decisão do Tribunal de Contas neste caso concreto, uma vez que não poderia haver decisão diversa daquela prolatada em juízo, inclusive quanto ao valor a se restituir, que deverá ser o judicialmente apurado, sob pena de ofensa à cláusula constitucional da coisa julgada. 3) Reconhece-se a ocorrência da coisa julgada material para se cancelar o débito imposto no acórdão recorrido, devendo prevalecer a decisão judicial transitada em julgado quanto ao montante a ser restituído ao erário. (TCEMG, Tribunal Pleno, Recurso Ordinário n. 958.045, Rel. Cons. Mauri Torres, j. 13/02/2019)

Por fim, na hipótese de a decisão desta Corte determinar a reparação do dano ao erário apurado, caberá ao ora recorrente diligenciar para que a atuação posterior do Poder Judiciário não importe *bis in idem*.

II.3 – Irregularidades na remuneração dos Vereadores

A decisão recorrida determinou a restituição dos valores indevidamente recebidos a título de “verba indenizatória:

- **Pagamento irregular de despesas a título de verba indenizatória referente ao fornecimento de combustíveis/ peças**



para manutenção de veículos e telefonia celular, no montante histórico anual de R\$232.366,22 (fl. 10).

Em sede de defesa, às fls. 888 a 900, alega o Presidente da Câmara, ordenador das despesas, que “(...) o pagamento à indenização de despesas a título de verba indenizatória foi instituído por meio da Resolução nº 001/01, alterada pela Resolução 004/2005.”, sendo que estas “(...) foram realizadas em atividades inerentes ao efetivo exercício do mandato, portanto, se inserindo àquelas reembolsáveis, uma vez que dizem respeito ao transporte e deslocamento do parlamentar e atividades de comunicação essenciais ao exercício do mandato legislativo.”

Assim, conclui que “(...) não se verificou ato de improbidade ou lesão ao erário, eis que atendeu ao princípio da legalidade – princípio da reserva legal, notadamente previsão expressa de resolução legislativa e dotação orçamentária (...)”

Em sede de reexame, às fls. 905 a 907-v, **o órgão técnico mantém o apontamento**, vez que, apesar das notas de empenho correspondentes aos pagamentos mensais demonstrarem que estes referem-se à aquisição de combustíveis e serviços de telefonia celular, “(...) não há como demonstrar que as despesas são inerentes ao exercício da atividade parlamentar.”, **tendo sido pagas até mesmo durante o recesso da Câmara.**

Rebate, ainda, a alegação da defesa no sentido de que (...) as despesas não poderiam ser custeadas como verba indenizatória, pois não se tratavam de despesas extraordinárias dos gabinetes dos Vereadores e, sim, rotineiras, de manutenção do funcionamento dos gabinetes, e, portanto, deveriam ter sido planejadas e licitadas e não classificadas como verba indenizatória e reembolsadas como tal.”

Adoto o estudo técnico como razão de decidir e **considero irregulares as despesas a título de verba indenizatória referente ao fornecimento de combustíveis e telefonia celular, concedidas por meio de parcelas mensais, fixas e permanentes a cada Vereador, no montante histórico anual de R\$232.366,22.**

Na esteira do meu posicionamento por ocasião da apreciação dos autos de nº 741066, entendo que **a responsabilidade pelos gastos efetuados em desacordo com as normas de regência e o entendimento da Casa deve ser imputada aos próprios Vereadores – que de fato realizaram as despesas em desconformidade –, e não pelo Presidente da Câmara, embora tenha sido ele o ordenador das despesas citadas.**

Isto porque não há nos autos elementos que demonstrem a má-fé do Presidente da Câmara, o qual apenas continuou a realizar o pagamento das verbas indenizatórias, amparado em Resolução do Legislativo em vigor há quatro anos, acostada às fls. 897/900.

Isto posto, compulsando os autos, verifico, no Demonstrativo acostado às fls. 13 a 21, que o valor apurado pelo órgão técnico representa o somatório dos valores recebidos por todos os Vereadores, dos quais, **apenas o que detinha o cargo de Presidente da Câmara foi devidamente citado nos autos.**

Neste sentido, entendo que a hipótese de esta Corte prosseguir com a ação de controle, com a instauração do contraditório aos demais Vereadores, 12 anos após a ocorrência dos fatos, comprometeria a deliberação final, a qual estaria inquinada de nulidade, porquanto o longo decurso do tempo fulminaria o devido processo legal material.



O professor Jacoby Fernandes, ao lecionar acerca do prejuízo ao devido processo legal acarretado pelo decurso de tempo, pontifica que:

Entre os meios de defesa sustentáveis, um que também parece possível, é aquele referente ao longo decurso de tempo que impede a parte de desincumbir-se do ônus da prova que lhe foi imposto.

Mesmo reconhecendo que o dever de ressarcir o erário pode ser considerado imprescritível e que compete ao administrador público e ao particular, que gere recursos públicos, o ônus da prova pela regularidade, **é possível admitir que o longo decurso de tempo entre a prática do ato e a citação tornem impossível o exercício da defesa.** (destaquei)

Assim, **no que se refere ao recebimento indevido de verba indenizatória pelos Vereadores**, no intuito de se evitar o comprometimento da fidedignidade da decisão a ser tomada por esta Corte, pela morosidade no processamento da matéria, observadas as peculiaridades do caso concreto, **entendo pelo não prosseguimento da fiscalização em razão do tempo decorrido desde a ocorrência dos fatos examinados.**

Quanto ao Presidente da Câmara, Sr. Fábio Batista de Araújo, considerando que a ele foi oportunizada a apresentação de defesa, não restando comprovada a relação dos gastos realizados com o exercício da vereança totalizado no valor histórico de **R\$18.768,41**, conforme detalhado à fl. 17, **determino que proceda à sua devolução aos cofres municipais, atualizado monetariamente nesta data.**

Destaca-se que, apesar de o formulário (fl. 17, autos n. 736.941) indicar a glosa de “despesas com combustíveis/peças e/ou telefone celular”, a análise da documentação juntada aos autos (fls. 448/499) demonstra que não foi requerido o pagamento relativo a despesas com celular.

A Resolução n. 04/2005, da Câmara Municipal de Ibirité, prevê (fls. 121/122):

Art. 2º - A Câmara Municipal indenizará o Vereador por despesas realizadas em razão de atividade inerente ao exercício parlamentar municipal.

§1º - O limite das despesas previstas no caput é de R\$2.000,00 (dois mil reais) por mês, permitida a sua acumulação desde que o saldo remanescente seja utilizado dentro do mesmo exercício.

§2º - São despesas realizadas em razão do exercício parlamentar para fins do caput deste artigo:

I – os gastos com combustíveis;

II- os relativo a alimentação quando o vereador deslocar-se fora do município em função de interesse do Legislativo;

III – as despesas relativas a operabilidade dos serviços de gabinete como publicidade, assinatura de periódicos, material de escritório, assinatura de periódicos e despesas congêneres. [sic]



Atente-se que a decisão recorrida não considerou irregular, em tese, o pagamento de “verba indenizatória”, mas sim a circunstância de que seriam “irregulares as despesas a título de verba indenizatória referente ao fornecimento de combustíveis e telefonia celular, concedidas por meio de parcelas mensais, fixas e permanentes a cada Vereador”.

No julgamento da Consulta n. 811.262, o Tribunal Pleno fixou as características das *verbas indenizatórias*:

Os vereadores, agentes políticos exercentes de um *munus* público, são remunerados pela prática das funções legislativas municipais mediante subsídios mensais.

O regime de subsídios é regulamentado pela Carta Magna que, no parágrafo 4º de seu artigo 39, assim dispõe:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

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

Da leitura do dispositivo constitucional acima transcrito, constata-se que o impeditivo de acréscimo refere-se a quaisquer vantagens pecuniárias de cunho remuneratório, deixando de atingir o pagamento de parcelas indenizatórias. Assim, o agente político deve ser remunerado exclusivamente por subsídio em parcela única, sendo vedado o recebimento de qualquer tipo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. [...]

Nessa linha, enfatizo que não se deve conferir a cada Vereador, tomado isoladamente, uma quantia mensal, previamente definida, destinada a cobrir despesas decorrentes de atividades típicas da função legislativa. Ao contrário, a “receita da Câmara, (...)”, deverá ser mantida centralizada escrituralmente numa única tesouraria, em respeito ao princípio da unidade de caixa, centralizando-se, também, na tesouraria ou pagadoria, o regime ou a forma de aplicação desses recursos” (Consulta nº 643.657, sessão de 05/12/2001, Cons. Rel. Murta Lages). [Conselheira Adriene Andrade]

[...]

Acrescento 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.

O Conselheiro Eduardo Carone Costa, relator da Consulta nº 734.298 (sessão de 22/08/2007), explana a excepcionalidade das verbas indenizatórias:

(...) 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 essas considerações, ressalto 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). [Conselheiro Antônio Carlos Andrada] (TCEMG, Pleno, Consulta n. 811.262, Rel. Cons. Adriene Andrade, j. 07/03/2012)

Em conformidade com esse entendimento, a ementa da Consulta n. 839.034 resume a tese pela impossibilidade de se realizar o reembolso por despesas com combustíveis a título de “verba indenizatória”:

CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL – 1. AUSÊNCIA DE ESTRUTURA FÍSICA DE GABINETE – RESSARCIMENTO DE GASTOS EXTRAORDINÁRIOS – POSSIBILIDADE – INSTITUIÇÃO DE VERBA INDENIZATÓRIA POR MEIO DE LEI – 2. GASTOS COM COMBUSTÍVEL PARA VEÍCULOS PARTICULARES – IMPOSSIBILIDADE DE RESSARCIMENTO – DIFICULDADE DE MENSURAÇÃO DA QUANTIDADE DE COMBUSTÍVEL UTILIZADA NO EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES LEGISLATIVAS – OFENSA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE. 1) 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. 2) É possível o ressarcimento de despesas realizadas no exercício da função pública, com recursos provenientes da verba de gabinete, para cobrir gastos com telefonia e com correios, mediante a necessária comprovação dos dispêndios,



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. (TCEMG, Pleno, Consulta n. 839.034, Rel. Cons. Eduardo Carone Costa, Ementa de Parecer em Consulta - Resumo de Tese)

Atente-se que a tese foi parcialmente alterada quando do julgamento da Consulta n. 862.825:

CONSULTA – MUNICÍPIO – AGENTE PÚBLICO MUNICIPAL – USO DE VEÍCULO PARTICULAR PARA ATENDIMENTO DE SERVIÇO VINCULADO AO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO – EXCEPCIONALIDADE – DESLOCAMENTO NA CIRCUNSCRIÇÃO MUNICIPAL – CUSTEIO OU INDENIZAÇÃO DO GASTO COM COMBUSTÍVEL COM RECURSO PÚBLICO – POSSIBILIDADE – NECESSIDADE DE PREVISÃO LEGAL, DO CONTROLE DA ATIVIDADE DESEMPENHADA E DO RECURSO DESPENDIDO – REFORMA DAS TESES CONTRÁRIAS. Os secretários e servidores municipais que necessitarem de utilização dos seus veículos próprios na realização das atividades inerentes aos cargos e funções podem ter os gastos com combustíveis custeados ou indenizados com recursos públicos, contanto que tal medida se dê em caráter excepcional, nos termos da fundamentação, e sejam assegurados mecanismos de controle da atividade desempenhada e do recurso despendido. (TCEMG, Pleno, Consulta n. 862.825, Rel. Cons. Cláudio Terrão, j. 12/09/2012)

Em relação às despesas com telefonia, o Tribunal Pleno fixou a seguinte orientação:

Nas Consultas n. 812.116, de 14/09/11, e 840.101, de 05/09/12, esta Corte admitiu, em tese, a legalidade do pagamento de telefonia celular aos vereadores, mediante a aquisição de plano corporativo e fixação de cota de consumo, para utilização exclusiva na atividade parlamentar e no desempenho de suas atribuições, desde que haja fiel observância dos princípios da moralidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da economicidade e da eficiência. (TCEMG, Segunda Câmara, Processo Administrativo 747.764, Rel. Cons. Wanderley Ávila, j. 02/08/2016).

Assim, a d. decisão recorrida mostra-se em conformidade com a jurisprudência desta Corte ao considerar irregular a despesa com verba indenizatória sem que houvesse a comprovação de sua utilização para o exercício da vereança, o que caracterizaria remuneração indireta.

Confira-se, nesse mesmo sentido, decisão representativa da jurisprudência desta Corte:



PROCESSO ADMINISTRATIVO. INSPEÇÃO ORDINÁRIA. CÂMARA MUNICIPAL. OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DESTA CORTE DE CONTAS. DESPESAS A TÍTULO DE VERBA INDENIZATÓRIA. NÃO CARACTERIZAÇÃO DA EVENTUALIDADE E EXCEPCIONALIDADE DAS DESPESAS REALIZADAS. PAGAMENTO DA VERBA INDENIZATÓRIA EM PARCELAS FIXAS E PERMANENTES. CARÁTER REMUNERATÓRIO. IMPOSIÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. 1 – Reconhecida de ofício a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas quanto às irregularidades passíveis de aplicação de multa, nos termos do art. 118-A, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, com a redação introduzida pela Lei Complementar n. 133, de 5/2/2014. 2 – A realização de despesas repetidamente, de forma contínua, descaracteriza a excepcionalidade e eventualidade dos gastos a serem ressarcidos a título de verba indenizatória. 3 – O pagamento da verba indenizatória aos Vereadores não pode ser realizado em parcelas fixas e permanentes. Isto porque a verba indenizatória se destina a recompor despesas extraordinárias assumidas pessoalmente pelo agente político no exercício de suas atividades parlamentares. A finalidade de sua instituição não é remunerar o agente político, mas ressarcir-lo de despesas excepcionais feitas em decorrência do exercício de função pública. A indenização tem natureza compensatória, reparatória e ressarcitória. Do contrário, assume a característica de subsídio, o qual é fixado em parcela única, conforme exigência do art. 39, §4º, da Constituição da República. 4 – O pagamento de parcela mensal a cada vereador em valor fixo tem, pois, nítido caráter remuneratório e, portanto, fere o disposto no § 4º do art. 39 da Constituição da República, impondo-se o ressarcimento ao erário. (TCCEMG, Segunda Câmara, Processo Administrativo n. 770.466, Rel. Cons. Wanderley Ávila, j. 01/12/2016)

De igual modo, a simples existência de norma no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais¹ no mesmo sentido da norma julgada

¹ Deliberação n. 2.331/2003: “Art. 2º - A Assembléia Legislativa indenizará o Deputado por despesas realizadas em razão de atividade inerente ao exercício do mandato parlamentar no valor de até R\$13.000,00 (treze mil reais). § 1º - São despesas realizadas em razão de atividade inerente ao exercício do mandato parlamentar: I - as ordinárias de condomínio, IPTU, água, telefone, energia elétrica, limpeza, conservação e higienização relativas ao escritório de representação político-parlamentar situado fora das instalações da Assembléia Legislativa; II - as de locação de imóveis, móveis e equipamentos; III - os gastos com material de escritório e de consumo; IV - os gastos com combustível, manutenção geral, locação e despesas gerais com veículos utilizados no exercício do mandato parlamentar; V - a contratação de serviço de consultoria, assessoria, pesquisa e trabalho técnico, para fins de apoio ao exercício do mandato parlamentar; VI - as de divulgação da atividade parlamentar, exceto nos noventa dias anteriores à data de eleições, desde que não caracterize gastos com campanha eleitoral; VII - as de aquisição e locação de "softwares", manutenção e suprimentos para equipamentos de informática, assinatura de provedor de acesso à internet e de sistema com banco de dados informatizado e hospedagem de "site" na internet; VIII - as de locomoção do parlamentar, compreendendo passagens, hospedagem e alimentação; IX - assinatura de publicações, periódicos e "clippings"; X - as relativas à promoção de eventos. § 2º - O limite da verba indenizatória relativa ao "caput" deste artigo é mensal, permitida a sua acumulação, desde que o saldo remanescente seja utilizado dentro do mesmo exercício financeiro, observado o



irregular não é capaz de afastar a jurisprudência consolidada desta Corte, submetendo-se ao d. Órgão Julgador a conveniência da uniformização do tratamento da matéria.

Assim, conclui-se, *s.m.j.*, que as razões apresentadas no recurso não são capazes de modificar as conclusões da d. decisão recorrida.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, depois de analisadas as razões recursais, este Órgão Técnico opina pelo **conhecimento e não provimento do presente recurso**.

Submete-se o presente relatório à consideração superior.

2ª CFM/DCEM, em 16 de abril de 2019.

Edgard Audomar Marx Neto
Analista de Controle Externo
TC 2931-6

referido limite mensal para o reembolso das despesas excedentes nos meses subsequentes. § 3º - É vedado o ressarcimento de despesa referente à hospedagem do Deputado no Município de Belo Horizonte”.