



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

---

Processos n.: 1013245  
Natureza: Auditoria  
Ano de Referência: 2017  
Jurisdicionado: Município de Conceição do Pará (Poder Legislativo)

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

1. Tratam os presentes autos de auditoria, realizada na Câmara Municipal de Conceição do Pará, com o escopo de examinar a *“regularidade da execução das despesas com verbas indenizatórias ressarcidas aos vereadores locais nos exercícios de 2015 e 2016”*.
2. O relatório de auditoria foi apresentado às f. 07/36, no qual foram expostos os seguintes “achados”:

3- CONCLUSÃO

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

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

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

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

3. Em despacho de f. 46/46-v, a Conselheira-Relatora proferiu o seguinte entendimento:

A Equipe de Auditoria apontou, no item Achados de Auditoria do relatório de fls. 07/43, que “os ressarcimentos de valores de despesas realizadas por vereadores, a título de ‘verbas indenizatórias’, não atenderam às normas



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

constitucionais e legais pertinentes, assim como às orientações jurisprudenciais deste Tribunal”.

Em face das irregularidades constatadas, a Equipe de Auditoria sugeriu que seja concedida medida cautelar para afastar a incidência da Resolução nº 03/2003 da Câmara Municipal de Conceição do Pará, que instituiu a verba indenizatória destinada a cobrir as despesas inerentes ao exercício do mandato parlamentar naquele Município, e da Resolução nº 03/2014, que alterou a sua redação. Sugeriu, ainda, o afastamento da incidência da referida norma ao caso dos autos, após a apreciação incidental de sua constitucionalidade e que, posteriormente, seja determinada a revisão das mencionadas resoluções. Recomendou, por fim, que este processo de fiscalização seja convertido em Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 249 do RITCMG.

De acordo com a doutrina<sup>1</sup> e a jurisprudência, para determinar a suspensão cautelar da eficácia de preceito normativo, é imperioso que estejam presentes a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*), a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*), a irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados, e a necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão.

No caso em exame, embora o requisito do *fumus boni iuris* esteja muito bem delineado no relatório da auditoria, entendo que o *periculum in mora* identificado pela equipe de fiscalização foi atenuado pelo fato de que os eventuais prejuízos decorrentes das referidas Resoluções não são irreparáveis, uma vez que os destinatários desses valores serão compelidos a devolvê-los ao erário, caso este Tribunal reconheça a inconstitucionalidade dessas normas. Assim, cotejando o ônus da suspensão provisória dos mencionados atos normativos com o proveito dessa medida, deixo para realizar o controle incidental de constitucionalidade da Resolução nº 03/2003 da Câmara Municipal de Conceição do Pará, alterada pela Resolução nº 03/2014, após a devida instrução dos autos.

4. Na oportunidade, determinou a citação dos Srs. José Clebis Rodrigues, Presidente da Câmara Municipal em jan/abr e nov/dez 2015 e 2016, Adilton Gomes dos Santos, Presidente Substituto em mai/nov 2015, Antônio Hilarino Estevão, Vereador, Genir Massaude Rachide Filho, Vereador, José Manoel Vicente, Vereador, José Maria Galvão, Vereador, Lourival Soares dos Santos, Vereador, Raimundo Carlos Leão, Vereador, Wanderley de Oliveira Almeida, Vereador, e Luciano Lopes Viegas, Vereador Substituto em jun/nov 2015, a fim de que apresentassem defesa e esclarecimentos.
5. Devidamente citados, os responsáveis defenderam-se, em petição conjunta, às f. 111/144.
6. Às f. 78/79, o então Presidente da Câmara Municipal de Conceição do Pará, Sr. José Maria Galvão, acostou aos autos o Ofício n. 057/2017, no qual informou que tomou conhecimento dos termos do Relatório de Auditoria e encaminhou cópia da Resolução n. 04/2017, que revogou expressamente dispositivos da Resolução

<sup>1</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 4. ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2009, p. 190.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

- n. 03/2003, alterada pela Resolução n. 03/2014, que dispõe sobre o pagamento de verbas indenizatórias aos parlamentares da Casa, com efeitos retroativos ao primeiro dia do mês de agosto, no intuito de demonstrar que a atual administração prima *“pelo zelo no trato com a coisa pública e com as normas de direito público vigentes”*.
7. Adiante, o então Presidente do Poder Legislativo do Município de Conceição do Pará (2018), Sr. Fernando Antônio Rodrigues, peticionou nos autos, alegando que a Câmara Municipal possui legitimidade ativa e passiva para atuar no pleito *“na condição da chamada assistência litisconsorcial ou qualificada, por possuir interesse direto na demanda, podendo, inclusive e portanto, praticar atos processuais independentemente da vontade das demais partes”* (f. 158/159).
  8. Na oportunidade, o Chefe do Poder Legislativo requereu a admissão da Câmara Municipal de Conceição do Pará como terceiro interessado nos autos e a declaração de constitucionalidade da norma jurídica em debate, tendo em vista que *“a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de norma editada por Poder legalmente constituído deverá ser feita por ação própria perante o Poder Judiciário”*.
  9. Em seguida, em despacho de f. 154/154-V, o Conselheiro-Relator ressaltou que a Câmara Municipal tem legítimo interesse na demanda objeto da Auditoria n.º 1.013.245, razão pela qual admitiu seu ingresso no mencionado processo, no estágio em que se encontrava, com fundamento no § 2º do art. 163 do RITCMG.
  10. A 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, em análise de f. 196/200-v, emitiu relatório com a seguinte conclusão:

**Conclusão:**  
Diante do exposto, após análise dos argumentos de defesa, bem como da documentação apresentada, entende este Órgão Técnico que este Tribunal pode determinar o ressarcimento ao erário das quantias indicadas no quadro de fls. 198 e 199 pelos vereadores da Câmara Municipal de Conceição do Pará, sem prejuízo de eventual multa a ser aplicada nos moldes do art. 85, II, da Lei Complementar 102/08.
  11. Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público de Contas.
  12. É o relatório. Passa-se à manifestação.

## FUNDAMENTAÇÃO

- I) **Dos ressarcimentos de valores de despesas realizadas por vereadores a título de “verbas indenizatórias”**
13. De acordo com o Relatório de Auditoria, a Câmara Municipal de Conceição do Pará, por meio da Resolução n. 03/2003, de 20/03/2003, alterada pela Resolução



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

n. 03/2014, de 12/12/2014, instituiu a verba indenizatória a ser concedida a vereadores, em razão do exercício do mandato parlamentar.

14. Segundo a equipe de inspeção, os gastos apresentados pelos vereadores à Câmara Municipal para ressarcimento foram referentes a despesas com Locação de Veículos utilizados no exercício do mandato parlamentar, no total de R\$222.407,69 em 2015 e de R\$189.117,07 em 2016, conforme quadro “Demonstrativo dos Gastos com Verba Indenizatória” (f. 11).
15. O Relatório de Auditoria destacou que, pela documentação apresentada, ficou evidenciado que os gastos realizados pelos vereadores não ocorreram de forma excepcional e eventual e, ainda, que os controles apresentados não são suficientes para comprovar que esses gastos foram realizados no exercício da atividade parlamentar, configurando subsídio indireto, em desacordo com o § 4º do art. 39 da Constituição da República.
16. Nas exatas palavras da Equipe de Inspeção (f. 12):

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

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

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

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

17. Consoante consulta aos registros das execuções orçamentárias da Câmara Municipal de Conceição do Pará, relativas aos exercícios de 2015 e 2016, a Equipe de Inspeção verificou que foram contabilizadas e pagas despesas com indenizações e restituições a vereadores locais, a título de verbas indenizatórias, conforme quadro demonstrativo abaixo colacionado (f. 12):

Vereadores	Despesas por exercício (R\$)			Demonstrativos - fls.
	2015	2016	Total	
Adilton Gomes dos Santos	33.923,50	20.235,43	54.158,93	21 a 35-v
Antonio Hilarino Estevão	23.038,75	20.271,00	43.309,75	21 a 35-v
Genir Massaude Rachide Filho	23.053,47	20.243,20	43.296,67	21 a 35-v
José Clebis Rodrigues	19.528,10	31.091,50	50.619,60	21 a 35-v



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

José Manoel Vicente	19.818,05	16.397,60	36.215,65	21 a 35-v
José Maria Galvão	22.765,89	20.226,15	42.992,04	21 a 35-v
Lourival Soares dos Santos	23.511,75	20.194,72	43.706,47	21 a 35-v
Raimundo Carlos Leão	22.955,72	20.225,37	43.181,09	21 a 35-v
Wanderley de Oliveira Almeida	22.907,96	20.232,10	43.140,06	21 a 35-v
Luciano Lopes Viegas	10.904,50	0,00	10.904,50	21 a 35-v
<b>TOTAL</b>	<b>222.407,69</b>	<b>189.117,07</b>	<b>411.524,76</b>	36

18. Ainda de acordo com a análise empreendida pela Equipe de Inspeção, foi apurado que os gastos totais efetuados por eles foram realizados nas seguintes naturezas (consolidação das planilhas dos gastos por naturezas das despesas comprovadas pelos edis) (f. 12-v):

Referência	Despesas por exercício (R\$)			Demonstrativos - fls.
	2015	2016	Total	
Locação de Veículos	222.407,69	189.117,07	411.524,76	36

19. Concluiu, então, com base nas orientações normativas, *“que não foram adequadas as despesas de tal natureza, ressarcidas aos vereadores R\$222.407,69 em 2015 e R\$189.117,07 em 2016, as quais evidenciaram, ainda, a afronta aos princípios da moralidade (caput do art. 37 da CR/1988) e da razoabilidade (art. 13 da Constituição Estadual), por terem sido utilizados recursos públicos para remunerar os membros da Câmara de Conceição do Pará, em desacordo com os parâmetros legais aplicáveis”* (f. 12-v).
20. Os responsáveis apresentaram defesa conjunta acostada às f. 111/116, na qual argumentaram o seguinte (f. 112/113):

“Cumpre destacar que, diante dos apontamentos feios por este Tribunal, os Vereadores prontamente revogaram a Resolução nº 03/03, conforme documentos acostados às fls. 78/79, extinguindo a verba indenizatória no âmbito da Câmara Municipal de Conceição do Pará, sanando a irregularidade apontada.

Ressalte-se que as despesas contestadas pela equipe de auditoria tiveram como pressuposto o exercício do mandato parlamentar, tal como determinava a extinta Resolução nº 03/03, não sendo cabível a determinação de ressarcimento ao erário, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração.

Embora a equipe de auditoria tenha apontado a realização de parte das despesas durante o recesso parlamentar, não se pode olvidar que neste período simplesmente não ocorrem sessões na Câmara, não se interrompendo as suas atividades administrativas, bem como o exercício das demais funções desempenhadas pelos Edis.

A vereança não se resume às deliberações em sessões legislativas, tampouco se confunde com o funcionamento da Câmara. A Câmara Municipal é órgão do Poder Legislativo, do qual os Vereadores são os membros. Os edis desempenham funções para além da deliberativa e legislativa, que ocorrem nas sessões legislativas. Os vereadores são os representantes do povo,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

exercem função fiscalizadora, sendo certo que tais obrigações permanecem mesmo no período de recesso parlamentar.

Deste modo, diante da revogação da verba indenizatória e do fato de que as despesas analisadas decorreram o regular exercício do mandato parlamentar, deve ser afastada a irregularidade apontada”.

21. Em reexame de f. 198/199, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios conclui que as justificativas apresentadas pelos vereadores não regularizaram os apontamentos demonstrados no relatório de auditoria às f. 07/19, tendo em vista que os gastos efetuados por eles na locação de veículos não tinham características de eventuais ou extraordinários.
22. Reiterou a conclusão anteriormente expendida de que cada edil deverá ressarcir ao erário os valores recebidos a título de verba indenizatória nos exercícios de 2015 e 2016, tendo em vista que tal indenização evidencia a ocorrência de remuneração indireta por eles recebida, em afronta ao disposto no § 4º do art. 39 da Constituição da República e aos entendimentos normativos exarados pelo Tribunal de Contas.
23. Primeiramente, não merece prosperar a alegação da defesa de que a irregularidade foi sanada diante da revogação da Resolução n. 03/2003, extinguindo a verba indenizatória no âmbito da Câmara Municipal, tendo em vista que a revogação opera efeitos *ex nunc*, de modo que a norma retirada do mundo jurídico continua a reger as relações jurídicas durante o período de sua vigência. Logo, não há que se falar que a irregularidade foi sanada por esta razão.
24. Em relação a essa matéria, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais adota o seguinte entendimento, explícito na Consulta n. 783.497:

Com efeito, em diversas outras oportunidades, esta Corte, ao pronunciar-se a respeito da questão em exame, reconheceu, não sem condicionantes, a possibilidade de pagamento de verba indenizatória a favor de vereadores, em parcela destacada do subsídio único estabelecido pelo §4º do art. 39 da CR/88.

Nesse diapasão, deve-se observar que a verba indenizatória se destina a recompor despesas extraordinárias assumidas pessoalmente pelo agente político no exercício de suas atividades parlamentares. Como se vê, a finalidade de sua instituição não é remunerar o agente político, mas ressarcir-lo de despesas excepcionais feitas em decorrência do exercício de função pública.

25. Ademais, em resposta à consulta n. 725.867, o Conselheiro Eduardo Carone manifestou-se da seguinte maneira:

A possibilidade de indenização alcança a todos [agentes políticos] que são estipendiados mediante subsídio único, e que tenham de realizar despesas que não são típicas das funções que legitimam o referido subsídio, atividades excedentes e que demandam gastos extras, sempre que ocorrentes, pagos mediante prestação de contas. Tal interpretação é decorrência do princípio da moralidade - art. 37 - de modo que a Administração Pública não venha a locupletar-se ao exigir de Agente Político que custeie, com seu subsídio,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

despesa extra, decorrente de fatores que não foram considerados ao se estabelecer o denominado subsídio único.

Em não sendo espécie remuneratória, a verba indenizatória deve ser paga em caráter episódico, à vista de gastos extraordinários comprovados por documentação idônea. Dessa forma, pode ser paga, se necessário for, a todos os vereadores, não se restringindo apenas àqueles que compõem mesas diretoras dos órgãos legiferantes municipais. Na hipótese da verba indenizatória ser afeta a gabinete de vereador, é salutar registrar que seu custeio se dará à conta de receitas orçamentariamente predestinadas ao gabinete, ficando vedado que qualquer desembolso de dinheiro, a título de indenização, que venha a compor a folha de pagamento dos vereadores, seja acobertado por dotação estranha àquela reservada pelo orçamento ao gabinete.

26. No caso em tela, diante da análise empreendida pela Unidade Técnica, este o Ministério Público de Contas conclui que as despesas realizadas com locação de veículos não eram eventuais ou extraordinárias, e, sim, rotineiras, e deveriam ter sido assumidas pela Administração da Câmara, tendo sido evidenciado o caráter remuneratório de tais pagamentos, bem como a inobservância ao disposto no § 4º do art. 39 da CR/1988.
27. Dessa maneira, o Ministério Público de Contas entende que houve dano ao erário municipal, conforme quantificado na tabela destacada neste item, de responsabilidade dos Srs. José Clebis Rodrigues, Presidente da Câmara Municipal em jan/abr e nov/dez 2015 e 2016, Adilton Gomes dos Santos, Presidente Substituto em mai/nov 2015, Antônio Hilarino Estevão, Vereador, Genir Massaude Rachide Filho, Vereador, José Manoel Vicente, Vereador, José Maria Galvão, Vereador, Lourival Soares dos Santos, Vereador, Raimundo Carlos Leão, Vereador, Wanderley de Oliveira Almeida, Vereador, e Luciano Lopes Viegas, Vereador Substituto em jun/nov 2015 (ver também a tabela constante à f. 13 dos presentes autos).

**II) Da execução das despesas ressarcidas aos vereadores a título de “verba indenizatória” sem observância das regras de Direito Administrativo**

28. O Relatório de Auditoria concluiu que, na execução das despesas ressarcidas aos vereadores, não foram observadas as normas de Direito Administrativo aplicáveis à matéria no tocante aos seguintes aspectos: a) inobservância às normas licitatórias; b) falta de comprovantes de despesas com locação de veículos; e c) serviços de locação de veículos prestados por pessoas físicas que não apresentaram notas fiscais de serviços, recolhimento do ISS e desconto devido do IRRF e INSS.

**II.1) Inobservância às normas licitatórias**

29. O Relatório de Auditoria ressaltou que as despesas ressarcidas aos vereadores “evidenciaram a manutenção das atividades administrativas dos gabinetes daqueles agentes públicos”, razão pela qual deveriam ter sido efetuadas pelo caixa único da Câmara. Concluiu a equipe de inspeção que ficou caracterizado o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

fracionamento de tais gastos e a inobservância da realização de licitação, conforme exigido no inciso XXI do art. 37 da CR/1988 e no *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, fixado à época em R\$8.000,00 (f. 14/14-v).

30. O Relatório de Auditoria atribuiu a responsabilidade acerca da referida irregularidade ao Sr. José Clebis Rodrigues, Presidente da Câmara Municipal no período de janeiro a abril e novembro a dezembro de 2015, e janeiro a dezembro de 2016, bem como ao Sr. Adilton Gomes dos Santos, Presidente Substituto da Câmara no período de maio a novembro de 2015, responsáveis pela gestão dos recursos e ordenamento de despesas.

31. Em defesa de f. 113/114, os responsáveis alegaram o seguinte:

“Ora, se a verba indenizatória tem por finalidade ressarcir o agente público pelas despesas por ele suportadas, não há como se exigir prévio procedimento licitatório para tais despesas.

As despesas cobertas pela verba indenizatória são contraídas pelos Vereadores e nome próprio e não da Administração Pública, mas se reverterem para finalidade pública, razão pela qual o Vereador é ressarcido por este gasto.

Portanto, tendo em vista que as despesas em análise decorrem da utilização de verba indenizatória, não é cabível a realização de prévio procedimento licitatório para tais gastos, devendo ser observado, de qualquer modo, as condições legais estabelecidas para o ressarcimento mediante a verba indenizatória, razão pela qual deve ser afastada a irregularidade apontada”.

32. A 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, em reexame às f. 199/199-v, ponderou que as justificativas apresentados pelos Edis não regularizaram a falta de licitação na locação de veículos, cujas despesas foram pagas pelos vereadores com recursos provenientes da verba indenizatória, quando essas despesas deveriam ser quitadas pelo caixa único da Câmara Municipal. Concluiu, então, que restou confirmada a *“irregularidade apontada pelos técnicos quanto à inobservância do devido processo licitatório na locação de veículos pago pelos vereadores com recursos oriundos da verba indenizatória”*.

33. Sobre a questão, preleciona o inciso XXI do art. 37 da Constituição da República, *verbis*:

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

(...)

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

34. Como se vê, a obrigatoriedade de licitar está expressamente prevista no art. 37, XXI, da Constituição da República. A Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993, por sua vez, estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. De acordo com os arts. 1º e 2º da referida Lei:

Art.1º- Esta lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

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.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

35. Portanto, o ordenamento jurídico brasileiro impõe que a Administração Pública Direta ou Indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, está submetida ao dever de licitar, observando a modalidade licitatória adequada a cada contrato administrativo, sendo tal regra excepcionada apenas nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação.
36. *In casu*, a Equipe de Inspeção verificou que os Chefes do Poder Legislativo do Município de Conceição do Pará ordenaram despesas referentes a locação de veículos, em ressarcimento aos vereadores, sem o devido procedimento licitatório.
37. No Relatório de Auditoria tais despesas foram relacionadas conforme a seguir demonstrado (f. 14-v):

Referência	Despesas por exercício (R\$)			Demonstrativos - fls.
	2015	2016	Total	
Locação de Veículos	222.407,69	189.117,07	411.524,76	21 a 23 e 36

38. Isto posto, as despesas realizadas no âmbito do Poder Legislativo do Município de Conceição do Pará, sem prévio procedimento licitatório, violam preceitos constitucionais e legais, conforme aduzido neste parecer. Destaca-se que não se questiona aqui se o pagamento por serviços efetivamente prestados era devido.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

39. Em face do exposto, em que pese os argumentos de que a locação dos veículos foi custeada com a verba indenizatória instituída pela Resolução n. 03/2003, cuja finalidade é ressarcir o agente público pelas despesas por ele suportadas, na visão deste Ministério Público de Contas - como exposto no item anterior -, as despesas com locação de veículos não eram eventuais ou extraordinárias, e, sim, rotineiras, e deveriam ter sido assumidas pela Administração da Câmara, razão pela qual a sua realização violou preceitos constitucionais e legais como expandido ao longo deste parecer.
40. Portanto, *in casu*, é passível a responsabilização do Sr. José Clebis Rodrigues, Presidente da Câmara Municipal no período de janeiro a abril e novembro a dezembro de 2015, e janeiro a dezembro de 2016, bem como do Sr. Adilton Gomes dos Santos, Presidente Substituto da Câmara no período de maio a novembro de 2015.

## II.2) Falta de comprovantes de despesas com locação de veículos

41. Segundo a Equipe de Inspeção, nos processos de pagamento das despesas com locação de veículos apresentados pela Câmara Municipal nos exercícios de 2015 e 2016, não foram encontrados os recibos de locação que comprovassem a liquidação regular de parte das despesas, previstos nos incisos I e II do § 1º c/c incisos I, II e III do § 2º do artigo 63 da Lei Federal 4.320/64 (f. 14-v).
42. As despesas indevidamente liquidadas, devidamente organizadas por responsáveis, estão relacionadas nos quadros demonstrativos abaixo (f. 14):

Exercício 2015:

Documento	Mês	Vereador	Valor - R\$
Recibo de locação de veículos	ago a dez.	Adilton Gomes dos Santos	16.225,70
<b>Total.....</b>			<b>16.225,70</b>

Exercício 2016:

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

43. De acordo com a defesa à f. 116, após nova busca nos arquivos da Câmara Municipal, foram encontrados os respectivos comprovantes. Na oportunidade, os responsáveis anexaram à defesa cópias dos recibos de locação de veículos às f. 127/144.
44. Em reexame de f. 199-v/200, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios entendeu:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Ao analisar os recibos de locação de veículos apresentados pela defesa às fls. 127/143, relativamente ao vereador Adilton Gomes dos Santos, constatou-se que, embora mencionar as datas de cada mês, todos eles contêm a oposição de “recibos” em 03/05/2017 (à exceção dos juntados às fls. 128/129), este último, inclusive, sem assinatura da proprietária do veículo) o que demonstra que foram confeccionados posteriormente ao período em que a equipe de auditoria esteve no Município. Este fato comprova, ainda, que no momento da prestação de contas das verbas indenizatórias e seu respectivo pagamento, não havia documentação hábil a autorizar a liquidação da despesa, permanecendo, portanto, a irregularidade apontada.

Do mesmo modo, o recibo apresentado pelo vereador Raimundo Carlos Leão, somente com a defesa, fl. 144, demonstra que no momento da liquidação e pagamento da despesa, não havia documento hábil a amparar o procedimento contábil.

Os demais vereadores citados no item 2.2.1.2 do relatório de auditoria, à fl. 14-v, não fizeram prova do pagamento de gastos com locação de veículos durante o exercício de 2016, ou seja, o vereador Lourival Soares dos Santos, não comprovou gastos efetivados com locação de veículos nos meses de janeiro a dezembro de 2016, no valor de R\$20.194,72; o Presidente da Câmara José Clébis Rodrigues, não comprovou gastos relativos aos meses de dezembro de 2016, no valor de R\$2.019,00 e o vereador Genir Massaude Rachide Filho, não comprovou gastos relativo ao mês de dezembro de 2016, no valor de R\$798,00.

Assim sendo, permanece a irregularidade quanto a falta de comprovação de pagamento dos gastos com locação de veículos realizados nos exercícios de 2015 e 2016, pelos vereadores, conforme demonstrado pelos analistas do Tribunal no quadro anexo ao relatório de auditoria à fl. 14-v dos autos.

45. Nota-se que foram realizadas despesas relativas à locação de veículos, pela Câmara Municipal de Conceição do Pará, a título de “verbas indenizatórias” sem a correta observância das formalidades legais.
46. O *Parquet* ressalta que o art. 63 da Lei nº 4.320/64 é expresso ao determinar que “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Assim, a liquidação objetiva verificar a origem, o objeto, a importância e a pessoa a ser paga pela Administração.
47. O intento da liquidação é apurar o implemento de condição pelo credor do Estado, a fim de que aquele possa receber a importância que lhe foi empenhada. E para tal verificação, a Administração se utilizará de documentos legais que comprovem a realização da despesa.
48. No caso em apreço, tendo em vista análise empreendida pela Unidade Técnica, o Ministério Público de Contas conclui pela irregularidade no tocante à ausência de comprovação de pagamento dos gastos com locação de veículos realizados nos exercícios de 2015 e 2016, pelos vereadores do Câmara Municipal de Conceição do Pará, conforme demonstrado no Relatório de Auditoria à f. 14-v.
49. Dessa maneira, o Ministério Público de Contas entende que houve dano ao erário municipal, conforme quantificado nas tabelas destacadas neste Item, de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

responsabilidade dos Srs. Adilton Gomes dos Santos, Lourival Soares dos Santos, José Clebis Rodrigues, Raimundo Carlos Leão, Genir Massaude Rachide Filho (ver também tabela constante à f. 14-v dos presentes autos).

**II.3) Dos serviços de locação de veículos prestados por pessoas físicas que não apresentaram notas fiscais de serviços, recolhimento do ISS e desconto devido do IRRF e INSS**

50. A Equipe de Inspeção verificou que, nos pagamentos de locações de veículos em que foram anexados os recibos de prestação de serviços, tais documentos não foram substituídos pela nota fiscal eletrônica no prazo prescrito no art. 11 da Lei Municipal n. 945/2014, de 25/02/2014.
51. De acordo com o relatório, além de não terem sido emitidos os documentos fiscais legalmente exigidos, os recibos de prestação de serviços também não demonstraram os descontos do IRRF, conforme art. 21 da Instrução Normativa SRF n. 15/01, e do INSS. No entendimento da Equipe de Inspeção, *“os descontos deveriam ser demonstrados nos empenhos nas ordens de pagamento”*.
52. Dessa forma, o Relatório de Auditoria concluiu que, *“além de a documentação utilizada para reembolso ser indevida, a atitude dos Vereadores (de não agir conforme a lei e de não exigir de seus contratados o respeito às normas vigentes) impediu que o Município arrecadasse o ISS - Imposto Sobre Serviços de locação de veículos, que fossem descontados o IRRF, bem como o INSS sobre os serviços prestados pelas pessoas físicas contratadas, durante todo período de 2015 e 2016, caracterizando “sonegação fiscal” por parte dos prestadores de serviços e sem critério definido dos valores pagos”*.
53. O Relatório de Auditoria apontou como responsáveis pela referida irregularidade o Sr. José Clebis Rodrigues, Presidente da Câmara Municipal em jan/abr e nov/dez 2015 e 2016, o Sr. Adilton Gomes dos Santos, Presidente Substituto em mai/nov 2015, e demais Edis, conforme quadro demonstrativo de f. 17 (2.2.7 - Responsáveis).
54. Em defesa às f. 114/116, os responsáveis alegaram o seguinte:

“Como já mencionado as despesas em análise são exclusivamente de locação de veículos, sobre a qual não incide imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISS). Neste sentido é a Súmula Vinculante n. 31 do Supremo Tribunal Federal.<sup>2</sup>  
(...)  
Infere-se que não se está diante de uma hipótese de isenção ou imunidade tributária que justificaria a permanência da obrigação acessória de emissão

<sup>2</sup> Súmula Vinculante 31 - É inconstitucional a incidência do imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS sobre operações de locação de bens móveis.

Disponível no endereço eletrônico:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1286>.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

de nota fiscal. Nas situações de locação de bens móveis não há prestação de serviços, portanto não há fato gerador do imposto.

Por conseguinte, é perfeitamente válida a emissão de recibo, consoante dispõe o art. 51 do Decreto nº 3.000/1999 (Regulamento do Imposto de Renda):

(...)

Neste contexto, verifica-se que a Lei Municipal nº 945/2014 autoriza a emissão de nota fiscal ou recibo provisório de serviço somente para prestadores de serviço. Não sendo a locação de bens móveis prestação de serviços, não há embasamento legal para a emissão de nota fiscal ou recibo provisório de serviço, sendo válidos os recibos apresentados.

Não se pode olvidar que este Tribunal reconhece a regularidade da comprovação da despesa por outro documento hábil, como o recibo, quando não há obrigação de emissão de nota fiscal:

Portanto, diante da regularidade da comprovação das despesas com locação de veículo mediante recibo, deve ser afastada a irregularidade apontada.”

55. Em reexame de f. 199-v, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios entendeu que a justificativa apresentada pelos vereadores regulariza o achado apontado no item 2.2.1.3 do relatório de auditoria, acerca da ausência de obrigação acessória (emissão de notas fiscal de serviços e recolhimento de ISS) para a comprovação de despesas com locação de veículos, *“tendo em vista o entendimento exarado pela Súmula Vinculante n. 31 do STF ‘É inconstitucional a incidência do imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS sobre operação de locação de bens móveis’ sendo válido a emissão de recibo para a comprovação dos serviços, segundo o disposto no art. 51 do Decreto n. 3.000/99 - Regulamento do Imposto de Renda, que vigia à época da auditoria”*.
56. Observa-se que, consoante o disposto na Súmula Vinculante n. 31 do Supremo Tribunal Federal, assim como o disposto no Regulamento do Imposto de Renda vigente à época,<sup>3</sup> é improcedente o apontamento realizado no Relatório de Auditoria.

### CONCLUSÃO

57. Em face das razões expostas, o Ministério Público de Contas conclui que houve dano ao erário em relação às verbas indenizatórias pagas aos vereadores do Município de Conceição do Pará, no valor histórico total de R\$411.524,76.
58. Diante disso, o *Parquet* conclui que os Srs. José Clebis Rodrigues, Adilton Gomes

<sup>3</sup> Destaca-se que o Decreto Federal n. 3.000/1999 foi revogado pelo Decreto Federal n. 9.580, de 22 de novembro de 2018, que trouxe a mesma previsão (contida no art. 51), no seu art. 43, *verbis*: Art. 43. Será obrigatória a emissão de recibo ou de documento equivalente pelo locador ou pelo administrador do bem, quando do recebimento de rendimentos da locação de bens móveis ou imóveis ([Lei nº 8.846, de 1994, art. 1º, caput, e § 1º](#)).

Parágrafo único. Ato do Ministro de Estado da Fazenda estabelecerá, para os efeitos do disposto neste artigo, os documentos que serão considerados equivalentes ao recibo e poderá dispensá-los quando os considerar desnecessários ( [Lei nº 8.846, de 1994, art. 1º, § 2º](#) ).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

dos Santos, Antônio Hilarino Estevão, Genir Massaude Rachide Filho, José Manoel Vicente, José Maria Galvão, Lourival Soares dos Santos, Raimundo Carlos Leão, Wanderley de Oliveira Almeida, e Luciano Lopes Viegas, devem ser condenados a ressarcir aos cofres públicos os valores constantes na tabela de f. 198/199 dos presentes autos<sup>4</sup>, devidamente corrigidos.

59. O Ministério Público de Contas entende, ainda, que deve ser aplicada multa pessoal, com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, a cada um dos seguintes agentes públicos abaixo:
- a) Item I (dos ressarcimentos de valores de despesas realizadas por vereadores a título de “verbas indenizatórias”) - multa no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) aos Srs. José Clebis Rodrigues, Adilton Gomes dos Santos, Antônio Hilarino Estevão, Genir Massaude Rachide Filho, José Manoel Vicente, José Maria Galvão, Lourival Soares dos Santos, Raimundo Carlos Leão, Wanderley de Oliveira Almeida, e Luciano Lopes Viegas;
  - b) Item II.1 (inobservância às normas licitatórias) - multa no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) aos Srs. José Clebis Rodrigues e Adilton Gomes dos Santos;
  - c) Item II.2 (falta de comprovantes de despesas com locação de veículos) - multa no valor de R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais) aos Srs. Adilton Gomes dos Santos, Lourival Soares dos Santos, José Clebis Rodrigues, Raimundo Carlos Leão e Genir Massaude Rachide Filho.
60. É o parecer.

Belo Horizonte, 29 de maio de 2020.

**Glaydson Santo Soprani Massaria**  
Procurador do Ministério Público de Contas  
(Assinado digitalmente e disponível no SGAP)

<sup>4</sup> Valores históricos individualizados pela Unidade Técnica.