



RESOLUÇÃO TCE/TO Nº 473/2015 – Pleno

1. Processo nº:	4559/2015
2. Classe de Assunto:	
2.1. Assunto:	3. Consulta
3. Consulente:	5. Consulta acerca da legalidade e legitimidade do pagamento da Cota de Despesa Parlamentar. Aderson Marinho Neto - CPF: 212.453.041 - 00
4. Órgão:	Câmara Municipal de Tocantinópolis - TO
5. Relator:	Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho
6. Representante do Ministério Público:	Procurador de Contas Oziel Pereira dos Santos
7. Procurador constituído nos autos:	Não há

EMENTA: CONSULTA.. CONHECIMENTO. RESPOSTA EM TESE. CRIAÇÃO DE VERBA INDENIZATÓRIA PARA GABINETE DOS VEREADORES. IMPOSSIBILIDADE. PUBLICAÇÃO. CONHECIMENTO AO CONSULENTE. ENCAMINHAMENTO À COORDENADORIA DO PROTOCOLO GERAL DESTE TRIBUNAL.

8. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes Autos de nº 4559/2015 que versam sobre consulta formulada pelo Presidente da Câmara de Tocantinópolis/TO, objetivando esclarecer dúvidas relativas a legalidade e legitimidade do pagamento da “Cota de Despesa Parlamentar – CODAP”, em forma de fornecimento de combustíveis e lubrificantes para veículos cedidos ao gabinete dos vereadores, e

Considerando que o Regimento Interno deste Tribunal de Contas estabelece no artigo 152 que as decisões prolatadas por este Tribunal de Contas em virtude de resposta às consultas terão caráter normativo e força obrigatória, resultando em prejulgado de tese e não do caso concreto;

Considerando o Parecer nº 01156/2015 do Ministério Público junto a esta Corte de Contas;

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamentos no art. 1º inciso XIX da Lei 1.284/2001 c/c arts. 294, XV do Regimento Interno deste Tribunal em:



Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

8.1 conhecer da presente consulta, e responder negativamente quanto a criação de Verbas Indenizatórias no Exercício Parlamentar dos Senhores Vereadores;

8.2 determinar:

8.2.1 a publicação da decisão no Boletim do Tribunal de Contas, nos termos do art. 341, § 3º do Regimento Interno deste Tribunal, para que surta os efeitos legais necessários;

8.2.2 o encaminhamento de cópia do Relatório, Voto e Resolução ao Consulente.

8.3 após cumpridas as formalidades legais e regimentais, sejam os presentes autos remetidos à Coordenadoria de Protocolo Geral, para providências de sua alçada.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 5 do mês de agosto de 2015.

- | | |
|---|--|
| 1. Processo nº: | 4559/2015 |
| 2. Classe de Assunto: | 3. Consulta |
| 2.1. Assunto: | 5. Consulta acerca da legalidade e legitimidade do pagamento da Cota de Despesa Parlamentar. |
| 3. Consulente: | Aderson Marinho Neto - CPF: 212.453.041 - 00 |
| 4. Órgão: | Câmara Municipal de Tocantinópolis - TO |
| 5. Relator: | Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho |
| 6. Representante do Ministério Público: | Procurador de Contas Oziel Pereira dos Santos |
| 7. Procurador constituído nos autos: | Não há |

8. RELATÓRIO Nº 131/2015

8.1 Trata-se de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara de Tocantinópolis/TO, objetivando esclarecer dúvidas relativas a legalidade e legitimidade do pagamento da Cota de Despesa Parlamentar, nos seguintes termos: " Há tempos se questiona, nesta Corte de Contas, acerca da legalidade e legitimidade do pagamento da "Cota de Despesa Parlamentar - CODAP", em forma de fornecimento de combustíveis e lubrificantes para os veículos cedidos ao gabinete dos vereadores. No caso da Câmara Consulente, a referida verba indenizatória está em vigor desde o exercício de 2014, fundamentada em procedimento licitatório, aditivado para o ano de 2015, através do Termo Aditivo 001/2014, de 22/12/2014. O pagamento de verbas indenizatórias, para



Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

a atividade parlamentar, há muito é discutido perante a Corte de Contas do Estado do Tocantins. E a vedação apontada pelo Tribunal, nos julgados que se seguem, referem-se, sempre, na problemática comprovação, por parte do gestor, da aplicação destas verbas indenizatórias. ”

8.2 A consulta veio acompanhada do Parecer Jurídico do Órgão Consulente concluindo nos seguintes termos:

“(...) Em recentíssimo julgamento, feito em 08 de abril de 2015, o TCE/TO rejeitou as contas do Presidente da Câmara de Vereadores de Gurupi/TO, e com ele a de todos os Vereadores daquela cidade, justamente ao argumento da ilegalidade do pagamento das verbas indenizatórias. (...) Em outro julgado, também foram reprovadas as contas do Presidente da Câmara de vereadores de Miracema do Tocantins. Vale registrar que, no julgamento referente a Gurupi, o TCE/TO determinou a devolução de todas as verbas, imputando o débito ao Presidente solidariamente a todos os Vereadores, rejeitando as contas de todos. E, ainda, acrescenta-se que, para efeitos de elegibilidade, a rejeição das contas de ordenador, perante a Corte de Contas, conduz à impossibilidade de o Vereador obter o devido registro, ficando, assim, inelegível pelo prazo de 08 anos, a teor da Lei da Ficha Limpa - LC 135/2012. Nesse sentido, s.m.j, opina esta Assessoria Jurídica pela extinção do pagamento das verbas indenizatórias denominada CODAP - Cota de Despesa Parlamentar.”

8.3 A matéria foi examinada pela Coordenadoria de Análise de Atos Contratos e Convênios deste Tribunal que exarou o Parecer Técnico Jurídico nº 089/2015, opinando no sentido de:

“Diante dessas considerações, em juízo de cognição administrativa, e em observância às garantias constitucionais que regem nosso sistema de comando, entendo que é necessária a observância do texto constitucional e os preceitos inscritos nos diplomas legais, relacionados à matéria. Dessa feita, as considerações acima tecidas têm relevância para posicionar a pretensão do Consulente no quadro de valores acima esposados e daí extrair as implicações jurídicas à luz do regime jurídico pátrio. Ex positis, e por tudo que dos autos consta, emito o presente PARECER, no qual opino pelo não conhecimento da Consulta nos termos em que foi formulada.”

8.4 O Corpo Especial de Auditores emitiu o Parecer de Auditoria n.º 933/2015, subscrito pelo Conselheiro Substituto Márcio Aluizio Moreira Gomes, concluindo no sentido de:

“9.4 Embora o entendimento seja o exposto anteriormente, registro que o questionamento objeto desta consulta é matéria superada por este Tribunal, sendo que o mesmo já manifestou-se diversas vezes acerca do caso, a exemplo, nas decisões



Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

mencionadas pelo próprio consulente. 9.5 Diante do exposto, e corroborando o entendimento exposto no Parecer Técnico Jurídico nº 089/2015 da Coordenadoria de Análise de Atos Contratos e Convênios, manifesto entendimento pelo não conhecimento da presente consulta nos termos em que foi formulada.”

8.5 “O Ministério Público junto a esta Corte de Contas manifestou-se por meio do Parecer nº 1156/2015, subscrito pelo Procurador de Contas Oziel Pereira dos Santos, concluindo pela ilegalidade das despesas com combustíveis e lubrificantes dos veículos cedidos aos gabinetes dos vereadores da Câmara Municipal de Tocantinópolis-TO, mesmo utilizados no serviço público, por caracterizar uma suposta violação aos princípios da legalidade, da moralidade e da juridicidade.”

É o relatório.

9. VOTO

9.1 As consultas dirigidas a este Tribunal são reguladas pelo artigo 1º, XIX e § 5º da Lei nº 1.284/2001 c/c os artigos 150 a 155 do Regimento Interno deste Tribunal:

“Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual, e na forma estabelecida nesta Lei:

[...]

XIX – decidir sobre consulta que lhe seja formulada acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

(...)

§ 5º - A resposta à consulta, a que se refere o inciso XIX deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

Art. 150 - A consulta quanto a dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, formulada ao Tribunal de Contas, deverá revestir-se das seguintes formalidades:



Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

- I - ser subscrita por autoridade competente;
- II - referir-se a matéria de competência do Tribunal de Contas;
- III - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada, com a formação de quesitos objetivos;
- IV - conter o nome legível, a assinatura e a qualificação do consulente;
- V - ser instruída com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 1º - além dos presidentes dos partidos políticos, entende-se por autoridade competente de que trata o inciso I do caput deste artigo:

I - em âmbito estadual:

- a) o Governador do Estado;
- b) O Presidente da Assembleia Legislativa;
- c) o Presidente do Tribunal de Justiça;
- d) o Procurador-Geral de Justiça;
- e) os Secretários de Estado e dirigentes de órgãos da administração indireta;

II. em âmbito municipal:

- a) O Prefeito Municipal;
- b) O Presidente da Câmara.

§ 2º. O Tribunal de Contas não conhecerá de consulta que não atendam aos requisitos previstos neste artigo ou quando entender que está formulada de modo ininteligível ou capcioso.

§ 3º. A consulta poderá ser formulada em tese, ou versa sobre dúvidas quanto à interpretação e aplicação da legislação em caso concreto, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

§ 4º. As consultas que versarem sobre matéria objeto de auditoria e inspeção em curso no órgão ou entidade consulente serão sobrestadas.



Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

Art. 151. As consultas depois de autuadas, serão instruídas pelos órgãos técnicos que se pronunciarão sobre o atendimento das formalidades previstas no artigo anterior.

§ 1º. Concluída a instrução, o Relator emitirá relatório e voto, submetendo-os à deliberação do Tribunal Pleno.

§ 2º. O Tribunal Pleno, na apreciação da consulta deverá manifestar-se, em caráter preliminar, sobre o seu conhecimento, quando for o caso.

Art. 152. As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas em virtude de consultas terão caráter normativo e força obrigatória. Importando em prejulgamento de tese e não do caso concreto.

Parágrafo único. Se do reexame, por proposta de Conselheiro ou de representante do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas, de decisão do Tribunal de Contas, adotada em virtude de consulta, ocorrerem alterações no prejulgado, a orientação que vier a ser estabelecida terá força obrigatória a partir de sua publicação.

Art. 153. O consulente poderá, a qualquer tempo, repetir a consulta, desde que sobrevenham fatos que importem na modificação da decisão.

Art. 154. O Tribunal de Contas, verificando que a matéria a que se refere a consulta já foi objeto de deliberação, remeterá ao consulente cópia da decisão anterior.

Art. 155. Nas consultas será sempre ouvido o Ministério público Especial junto ao Tribunal de Contas.”

9.2 Do exame dos pressupostos de admissibilidade, verifica-se que o consulente é parte legítima para formular a consulta e o objeto enquadra-se à matéria de competência desta Corte de Contas.

9.3 Contata-se que a situação aqui examinada se apresenta muito mais como um caso concreto, configurado por circunstâncias absolutamente específicas e peculiares, não podendo o Tribunal de Contas fazer análise e dar definições de problemas particulares da Câmara Municipal de Tocantinópolis.

9.4 Assim, as consultas dirigidas a este Tribunal, são respondidas em tese e não em caso concreto, não sendo possível responder sobre a Cota de Despesa Parlamentar – CODAP, no caso específico da Câmara Municipal de Tocantinópolis, por se tratar de um caso concreto.



Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

9.5 Conforme já mencionado e citado pelo próprio consulente em sua consulta, esta Corte de Contas, já possui alguns julgados que veda o pagamento de verbas indenizatórias sem a sua devida comprovação.

9.6 Dessa forma, apesar da consulta ter sido formula com base em um caso concreto, entendo que a mesma é de interesse público, e pode ser respondida em tese, no sentido de acompanhar o entendimento que vem sendo adotado por essa Casa de Contas, com referência ao pagamento de verbas indenizatórias.

9.7 Impende registrar que a resposta a esta consulta tem caráter normativo e força obrigatória, resultando em prejulgamento de tese e não do caso concreto, nos termos do artigo 152 do Regimento Interno deste Tribunal.

9.8 A matéria relativa a esta consulta, relaciona-se com a possibilidade da criação pela Câmara Municipal de um sistema de verba indenizatória de auxílio ao exercício da atividade parlamentar (verba de gabinete), para o fim de dar maior praticidade ao custeio das despesas de gabinetes dos Vereadores.

9.9 Em consulta realizada a este Tribunal, pela Câmara Municipal de Colinas do Tocantins, relatada na Sessão do dia 09/05/2001, processo nº 2053/2001 (Resolução nº 1633/2001 – TCE/TO - Pleno), cuja resposta foi aprovada com unanimidade no sentido de:

“I – Responder negativamente à possibilidade de efetuar repasses de verbas de gabinete aos Senhores Vereadores, sob pena de ferir as disposições do §4º do artigo 39 da Constituição Federal com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19.”

9.10 No mesmo sentido foi decidido por unanimidade por esta Corte de Contas, outra consulta formulada pela Câmara Municipal de Colinas do Tocantins, com referência a mesma matéria ora discutida, no processo nº 416/2007, Resolução nº 456/2007 – TCE/TO – Pleno:

“8.2. Responder negativamente sobre a criação de Verbas Indenizatórias de Auxílio ao Exercício Parlamentar dos Senhores Vereadores;”

9.11 Além das decisões já mencionadas, este Tribunal também já manifestou nesse mesmo sentido, na Resolução nº 934/2009 – TCE-Pleno (processo nº 2038/2009 - consulta), e no Acórdão nº 361/2015 – TCE/TO – 1ª Câmara (processo nº 1952/2012 – Prestação de Contas):

“EMENTA: Consulta. Verba de Gabinete. Pagamento aos Vereadores de despesas com celulares, gasolina, participação em congressos e diárias. Ilegalidade. Conhecer da consulta, eis que atendidos os pressupostos de admissibilidade e se tratar de matéria sob o alcance da competência fiscalizadora deste TCE.



No mérito, responder negativamente a consulta por ofensa ao § 4º do artigo 39 da Constituição Federal. O pagamento de verba indenizatória relativa às despesas efetuadas e exclusivamente relacionadas com o exercício da função parlamentar. Devendo assim, serem pagas somente mediante a realização de despesas acompanhadas da correspondente fiscal idôneo.”

“EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ORDENADOR. CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI. EXERCÍCIO DE 2011. PAGAMENTO DE VERBA DE GABINETE. CITAÇÃO SOLIDÁRIA DO EX-GESTOR E DOS DEMAIS VEREADORES. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS COM DOCUMENTOS IDÔNEOS. RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS. DECISÕES MENCIONADAS NÃO CONSTITUEM PARADIGMA ADEQUADO POR TRATAREM DE EXERCÍCIOS DISTINTOS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES DE TODOS OS VEREADORES. DÉBITO. MULTA. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA À CÂMARA DE VEREADORES.”

9.12 A esse respeito, convém não olvidar que a vedação contida no art. 39, § 4º da Constituição da República é clara, senão vejamos:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

(...)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

9.13 A interpretação do § 4º do artigo 39 da Constituição Federal da República, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, permite-nos concluir que ao membro de Poder, detentor de mandato eletivo, Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecendo, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI da Carta Magna.



Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

9.14 Cabe esclarecer ainda, que na administração pública, qualquer que seja a despesa, independente do seu objeto, só poderá ser realizada quando não houver vedação legal, e lei competente autorizá-la,

9.15 Além disso, o Presidente da Câmara detém a condição de ordenador de despesas, cabendo-lhe as atribuições de autorizar as despesas do Legislativo e assinar cheques e ordens de pagamentos.

9.16 Autorizado por lei, a despesa pública deverá obedecer a certas regras que lhes são impostas para a sua execução tais como: a programação, a requisição pelo órgão interessado, a autorização por aquele que é responsável pela decisão, ou seja, o seu ordenador, a licitação se for o caso, e posteriormente, o seu empenho, o qual, na sua realização, deverá ser emanado da autoridade competente.

9.17 Assim sendo, as despesas decorrentes de envio de correspondências, telefones, transporte, impressos, combustíveis destinados ao uso exclusivo em veículos oficiais pertencentes a Câmara Municipal e outros itens inerentes à própria manutenção de gabinete do Vereador, podem ser realizadas e ordenadas pelo Presidente da Câmara, desde que devidamente comprovadas com documentos fiscais hábeis.

9.18 Como se pode ver, todos os serviços administrativos da Câmara são chefiados pelo Presidente.

9.19 Para corroborar este entendimento Hely Lopes Meirelles¹ comenta que:

“As atribuições dos vereadores são, precipuamente, legislativas, embora exerçam também, funções de controle e fiscalização de determinados atos do Executivo, de julgamento de infrações político-administrativas do Prefeito e de seus pares.

O Vereador não age individualmente, senão para propor medidas à Câmara a que pertence.”

9.20 Daí pode-se visualizar que é inadmissível que o Vereador possa, sem observar a competência privativa do Presidente da Câmara, transformar-se em ordenador de despesas.

9.21 A propósito trago a colação o artigo § 1º do artigo 80 do Decreto Lei nº200/67:

“Art. 80. (..)

§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de

¹ Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 10 edição p., 464/465.



Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.”

9.22 A questão suscitada pelo consulente também já foi objeto de exame pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais², em resposta à consulta nº 643.657, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Carandaí (Consultas de nºs 612.637, 66.029, 470.273):

“Quanto ao mérito, esclarecemos que esta Corte de Contas já decidiu, em resposta a consultas anteriores versando sobre o mesmo teor, pela impossibilidade da pretensão de dotar cada vereador de verba própria para manutenção de seus respectivos Gabinetes, incluindo gastos com gasolina, viagens, frequência a cursos, correspondências, pesquisas, contratações de Assessores, etc.”

“Desta forma, entende-se que não é permitido à Câmara Municipal estender para o domínio do gabinete do Vereador a gestão dos recursos necessários à sua manutenção, nem conferir a esse gabinete a natureza de repartição administrativa com autonomia financeira para execução de despesas, tais como concessão de diárias a servidores ou pagamento decorrente de contratação de assessores.”

9.23 Ainda sobre o assunto, o Relator asseverou que:

“A receita da Câmara, consiste nos duodécimos repassados pela Prefeitura, 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.

Ressalte-se que o regime descentralizado de aplicação. De recursos poderá, em alguns casos, comprovar-se anti-econômico e atentatório ao princípio constitucional da economicidade, sabendo que a centralização do regime de compras constitui fator de redução de custos, possibilita a instituição do regime de registro de preço previsto em lei e racionaliza os procedimentos burocráticos, gerando economia de serviços, sem falar que afasta os vícios dos fracionamentos de despesas, dentre outros frequentemente detectados pelos órgãos de controle interno e externo.”

9.24 Deixo claro que, embora ao Vereador se deva garantir as condições necessárias ao desempenho de suas funções constitucionais, não

² Tribunal de Contas de Minas Gerais, em resposta à consulta nº 643.657, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Carandaí e Consultas de nº 612.637, 66.029, 470.273).



poderá ele, sob nenhum pretexto, se transformar em ordenador de despesas, dotado de verba própria para manutenção de seu gabinete, haja visto, que não cabe à Câmara estender para o seu domínio a gestão dos recursos necessários à mencionada finalidade, nem conferir-lhe a natureza de repartição administrativa, com autonomia financeira para a execução de despesas, pois, todos os serviços administrativos da Câmara são chefiados pelo Presidente.

9.25 Pontofinalizando é necessário frisar que ao Administrador Público não é concebido o uso do princípio da autonomia de vontade dado ao particular, para a administração pública tal regra inexistente, por razões óbvias. O Administrador Público está atrelado à letra da lei para poder atuar. Seu facere ou non facere decorre da vontade da lei. Em alentado estudo sobre o princípio da legalidade, Hely Lopes Meireles³, assevera que: “a Legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (...)”. E mais adiante preleciona que: “a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada à lei (...)”. Por fim, que: “As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo de vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrevogáveis pelos agentes públicos (...)”.

9.26 Portanto, conforme demonstrado, não é permitido a criação de Verbas Indenizatórias de Auxílio ao Exercício Parlamentar dos Senhores Vereadores.

9.26 Feitas as considerações necessárias quanto ao questionamento, VOTO para que este Tribunal acate as providências abaixo mencionadas, adotando a decisão sob a forma de Resolução que ora submeto a deliberação deste Colendo Pleno, no sentido de:

9.26.1 conhecer da presente consulta, e responder negativamente quanto a criação de Verbas Indenizatórias no Exercício Parlamentar dos Senhores Vereadores;

9.26.2 determinar:

9.26.2.1 a publicação da decisão no Boletim do Tribunal de Contas, nos termos do art. 341, § 3º do Regimento Interno deste Tribunal, para que surta os efeitos legais necessários;

9.26.2.2 o encaminhamento de cópia do Relatório, Voto e Resolução ao Consulente.

³ Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, 28 edição, p. 82.



Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

9.26.3 após cumpridas as formalidades legais e regimentais, sejam os presentes autos remetidos à Coordenadoria de Protocolo Geral, para providências de sua alçada.

GABINETE DA QUARTA RELATORIA, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 5 do mês de agosto de 2015.

NAPOLEÃO DE SOUZA LUZ SOBRINHO

Relator

PROCESSO Nº : 4559/2015 - @
ORIGEM : Câmara Municipal de Tocantinópolis-TO
CONSULENTE : Aderson Marinho Neto – Presidente no exercício de 2015
MATÉRIA : Consulta acerca da Legalidade e legitimidade do pagamento da cota de despesa parlamentar-CODAP.
RELATOR TITULAR : Conselheiro Napoleão de Sousa Luz Sobrinho – Quarta Relatoria

PARECER MINISTERIAL Nº 01156/2015

1. DO RELATÓRIO

Esta Procuradoria Geral de Contas recepcionou os autos de nº 4559/2015, versando sobre Consulta a este Tribunal de Contas sobre a legalidade e legitimidade do pagamento da cota de despesa parlamentar-CODAP, em forma de fornecimento de combustíveis e lubrificantes para os veículos cedidos ao gabinete dos vereadores da Câmara Municipal de Tocantinópolis-TO, em vigor desde 2014, efetivada por meio de procedimento licitatório, aditivado para o ano de 2015, por meio do Termo Aditivo nº 001/2014, de 22.12.2014.

Após o cumprimento das formalidades regimentais, o Conselheiro Substituto Márcio Aluizio Moreira Gomes, apresentou entendimento conclusivo pelo não conhecimento da Consulta em tela, nos termos em que foi formulada, com aspectos técnicos e administrativos semelhantes ao entendimento da Coordenadoria de Análise de Atos,



Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

Contratos e Convênios, por entenderem que a Consulta trata-se de caso concreto e não de tese.

Cumprida a ritualística procedimental, aportaram-se os presentes autos neste órgão Ministerial para emissão de parecer conclusivo e manifestação sobre o mérito do processo.

Per summa capita, é o Relatório.

Senhor Relator,

2. DO CONHECIMENTO

A Lei nº 1.284/2001 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins) determina no seu art. 1º, XIX, ser de competência deste Tribunal de Contas:

Decidir sobre consulta que lhe seja formulada acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

Por sua vez, o art. 150 do Regimento Interno do TCE-TO, dispõe sobre as formalidades que devem ser cumpridas no procedimento de consulta, para que ela seja admitida por este Tribunal. Deste modo, verifica-se que a presente consulta está revestida das formalidades elencadas no aludido artigo, merecendo, conhecimento, pois esta, foi formulada versando sobre dúvidas quanto à interpretação e aplicação da legislação em caso concreto, nos termos do § 3º do art. 150 do Regimento Interno deste Tribunal.

3. DA ADMISSIBILIDADE

A matéria está contemplada no âmbito dos dispositivos legais e regimentais do TCE, portanto, preenche os requisitos de admissibilidade.

4. DO MÉRITO

Como o Ilustríssimo Relator bem sabe, o exercício parlamentar é tarefa árdua que demanda entrega e dedicação ao munus público conferido. Esse munus, antes gratuito, com o tempo passou a ser recompensado pecuniariamente. Hoje, com caráter retributivo e alimentar, reveste-se de natureza remuneratória (lato sensu), pago exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer



gratificação, nos termos do disposto no § 4º do art. 39 da Constituição Federal.

Neste ponto, cumpre-nos distinguir, em linhas gerais, verba remuneratória da indenizatória. A primeira, por seu caráter retributivo e alimentar, associa-se à subsistência do agente e de seus dependentes, representando o valor recebido pela prestação de uma atividade ou serviço, sendo paga através de subsídio, de forma contínua, regular. A segunda, de caráter meramente ressarcitório, visa a compensação de uma redução do patrimônio jurídico do agente sofrida em razão do exercício de funções próprias da posição pública ocupada, tem natureza eventual e não regular. Veja-se que enquanto a verba remuneratória (=subsídio) pressupõe relação direta com a realização de uma atividade, ou seja, é a contraprestação ao trabalho efetuado, a verba indenizatória resgata os gastos eventualmente feitos pelo agente político no exercício de suas atribuições e em detrimento de seu patrimônio jurídico, gastos estes que deveriam ser arcados pelo poder público e, como tal, devidamente ressarcíveis ao parlamentar.

Na prática, esta simplicidade de conceitos esbarra na complexidade de caracterizar os gastos efetivamente tidos como indenizáveis, pois a realização de gastos pelo parlamentar deve estar diretamente relacionada ao exercício da função pública e, via de consequência, vinculada ao atendimento do interesse público municipal.

Todavia, a realização de despesas por este agente deve estar diretamente relacionada ao exercício da função e, conseqüentemente, vinculada ao atendimento do interesse público municipal.

Em face à demanda expressa nos autos de nº 04559/2015, de 29.04.2015, no mérito, este Órgão Ministerial apresenta alguns julgados deste Tribunal em casos análogos, senão vejamos:

EM 2009

Este Tribunal já se manifestou por meio da Resolução nº 934/2009-TCE-PLENO, processo nº 2038/2009, senão vejamos a Ementa:

EMENTA: Consulta. Verba de Gabinete. Pagamento aos Vereadores de despesas com celulares, gasolina, participação em congressos e diárias. Ilegalidade. Conhecer da consulta, eis que atendidos os pressupostos de admissibilidade e se tratar de matéria sob o alcance da competência fiscalizadora deste TCE. No mérito, responder negativamente a consulta por ofensa ao § 4º do artigo 39 da Constituição Federal. O pagamento de verba indenizatória relativa às despesas efetuadas e exclusivamente relacionadas com o



exercício da função parlamentar. Devendo assim, serem pagas somente mediante a realização de despesas acompanhadas da correspondente fiscal idôneo.

EM 2013

Por oportuno, apenas consignamos que, quanto ao assunto em epígrafe, em pontos passíveis de conhecimento em tese, este Tribunal já possui entendimento consolidado, emanado na Resolução nº 403/2013 – TCE/TO, exarada na Consulta registrada sob o nº 820/2013, questionando acerca da legalidade de pagamento de verbas destinadas ao exercício parlamentar, publicada no Boletim Oficial do TCE/TO de nº 951, de 10/06/2013, da forma que segue:

CONSULTA. CÂMARA DE FORMOSO DO ARAGUAIA. VERBA INDENIZATÓRIA. DÚVIDA ACERCA DA REALIZAÇÃO DE DESPESAS MENSAS E REGULARES DOS GABINETES POR MEIO DE COMPROVAÇÃO E RESSARCIMENTO MENSAL AO VEREADOR. IMPOSSIBILIDADE. DESPESAS REGULARES E PREVISÍVEIS DEVEM SER CONTRATADAS DE FORMA CENTRALIZADA PELO ORDENADOR DE DESPESAS, OBEDECIDAS AS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS, EM ESPECIAL QUANTO A LEI DE LICITAÇÕES. O ORDENADOR DE DESPESAS DEVE ADOTAR OS PROCEDIMENTOS NECESSÁRIOS A DESTINAÇÃO DOS PRODUTOS E SERVIÇOS IMPRESCINDÍVEIS AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DOS VEREADORES. POSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE LIMITES E PROCEDIMENTOS DE CONTROLE PARA CADA GABINETE. DESPESAS COM ALIMENTAÇÃO E HOSPEDAGEM DEVEM SER PAGAS POR MEIO DE DIÁRIAS, DESDE QUE COMPROVADA A NECESSIDADE E LEGITIMIDADE DA DESPESA. POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE ADIANTAMENTO NOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO PERTINENTE.

- a) é irregular e passível de aplicação de sanção aos responsáveis a realização de despesas regulares e previsíveis por meio de ressarcimento mensal aos vereadores, sem prejuízo de apuração de possível dano ao erário em face da realização de despesa antieconômica ou ilegítima;



- b) as despesas regulares, previsíveis e necessárias ao exercício da atividade parlamentar, ou seja, a despesa com a manutenção das atividades do Poder Legislativo, dentre as quais a nomeação de pessoal/assessorias, aquisição de combustível, telefone, material de expediente, cópias, assinatura de jornais, divulgação e publicidade, aquisição de softwares e locação de veículos (esta como medida de exceção, vez que a Câmara deve dispor de veículo de representação oficial) devem ser contratadas de forma centralizada pelo (a) Ordenador (a) de Despesas, o (a) qual deve efetuar as contratações em atendimento as normas constitucionais, em especial os artigos 37, II e V (admissão de pessoal), e XXI (aquisição de bens e serviços), ambos da Constituição Federal, e ainda a legislação infraconstitucional, em especial as Leis Federais nº 8.666/93, 10.520/2002 e Lei nº 4.320/64. Para tanto, o ordenador de despesas deve efetuar o planejamento para as contratações e aquisições a serem realizadas em todo o exercício financeiro e para toda estrutura administrativa e membros do Poder Legislativo, conforme mencionado nos itens 9.2.11 a 9.2.14 do Voto;
- c) realizada a licitação e a regular contratação pelo ordenador de despesas, e caso se trate de produtos/serviços imprescindíveis ao exercício da atividade de cada parlamentar, o ordenador deverá adotar as medidas necessárias à destinação dos produtos/serviços contratados aos gabinetes dos vereadores, obedecidos os critérios e procedimentos estabelecidos pela Diretoria da Câmara, podendo ser instituído o estabelecimento de limites (cotas) de consumo por gabinete, sem transferência de numerário, observando-se os princípios da economicidade e legitimidade a serem aferidos quando das auditorias internas e/ou demais procedimentos de controle, sendo que a responsabilidade, em caso de dano ao erário apurado pelos órgãos de controle, poderá recair sobre o ordenador de despesa e/ou vereador beneficiário;
- d) as despesas com hospedagem e alimentação devem ser pagas aos agentes/servidores públicos por meio da concessão de diárias, desde que comprovada a



necessidade, o interesse público na realização da viagem e atendidos os procedimentos e critérios estabelecidos na legislação municipal, conforme Resolução Plenária TCE/TO nº 462/2008 (autos de consulta nº 09405/2006);

- e) as despesas que não podem subordinar-se ao regime normal de aplicação, a exemplo das que são realizadas fora da sede do Município, podem ser efetuadas por meio de adiantamento/suprimento de fundos, nos termos dos artigos 68 e 69 da Lei Federal nº 4.320/64, Resolução Normativa TCE/TO nº 07/1995 e artigos 48 a 53 do Regimento Interno desta Corte, cuja despesa deverá ser corroborada com documentação hábil demonstrando a sua legitimidade, sendo que o valor não utilizado deverá ser integralmente restituído aos cofres da Câmara, tudo devidamente comprovado no respectivo processo de prestação de contas do suprimento de fundos, a ser analisada pelo agente de controle designado pelo ordenador de despesas, conforme mencionado nos itens 9.2.14 a 9.2.16 do Voto.

EM 2015

Dar-se relevo ao Acórdão de nº 361/2015-TCE/TO-1ª Câmara - 07/04/2015, citado na Consulta de nº 04559/2015, autenticada pelo Presidente da Câmara de Tocantinópolis-TO, Aderson Marinho Neto, cuja ementa do julgado assim ficou redigida:

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ORDENADOR. CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI. EXERCÍCIO DE 2011. PAGAMENTO DE VERBA DE GABINETE. CITAÇÃO SOLIDÁRIA DO EX-GESTOR E DOS DEMAIS VEREADORES. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS COM DOCUMENTOS IDÔNEOS. RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS. DECISÕES MENCIONADAS NÃO CONSTITUEM PARADIGMA ADEQUADO POR TRATAREM DE EXERCÍCIOS DISTINTOS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES DE TODOS OS VEREADORES. DÉBITO. MULTA. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA À CÂMARA DE VEREADORES.



Coadunando-me aos precedentes citados, e ora questionados nos autos de nº 04559/2015, de 29.04.2015, de forma percuciente, entendo que a criação de parcelas indenizatórias para o ressarcimento de gastos realizados pela edilidade e o pagamento da cota de despesa parlamentar-CODAP, em forma de fornecimento de combustíveis e lubrificantes para os veículos cedidos ao gabinete dos vereadores da Câmara Municipal de Tocantinópolis-TO, em vigor desde 2014, efetivada por meio de procedimento licitatório, aditivado para o ano de 2015, por meio do Termo Aditivo nº 001/2014, de 22.12.2014, comprovadamente no exercício da atividade parlamentar, não é factível, porque, ainda que o veículo não seja permanentemente posto à disposição do órgão, a sua eventual utilização em serviço de interesse da Administração, mediante contraprestação (abastecimento), constituirá contrato de locação próprio da Câmara. Ademais, o uso intercalado do veículo, ora em caráter particular, ora a serviço, tornaria bastante difícil a mensuração do quantum a ser indenizado, o que redundaria em confusão patrimonial envolvendo o agente público e o órgão contratante.

Oportunamente, o consagrado e saudoso mestre HELY LOPES MEIRELLES, ao comentar a remuneração dos vereadores, arremata:

“o subsídio será fixado em parcela única, por lei específica, de iniciativa do Legislativo, assegurada revisão anual, com imposição de índices indistintos de recuperação inflacionária, sempre na mesma data (art. 37, X, da CF), e vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, e sujeita aos impostos gerais, inclusive o de renda, e aos extraordinários, tal como qualquer outro contribuinte, com observância do que estabelecem os dispositivos constitucionais expressamente referidos no inciso VI do art. 29 da CF...” (in DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO. 16ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2008. Pág. 639/640).

No mesmo sentido, destaque para as lições de ALEXANDRE DE MORAES (in CONSTITUIÇÃO DO BRASIL INTERPRETADA, Ed. Atlas, 2ª ed., 2003, pág. 936/937):

“O subsídio constitui, obrigatoriamente, parcela única, como afirmado pelo art. 39, § 4º, da Constituição Federal, com a nova redação que lhe deu a EC n.º 19/98, ao afirmar que o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única,



vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Veda-se, portanto, qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.”

Bem se vê, portanto, que a melhor exegese da Constituição Federal não autoriza qualquer possibilidade de instituição de outra verba remuneratória aos vereadores, além do subsídio.

5. DA CONCLUSÃO DESTE PARQUET ESPECIAL

CONSIDERANDO QUE A RESPOSTA DESTE TRIBUNAL SERÁ SEMPRE EM TESE, E COMPLEMENTANDO A RESPOSTA DESTA DEMANDA, COMO REPRESENTANTE MINISTERIAL ESTOU ADERINDO A TUDO O QUE ESTÁ EXPRESSO NO ACÓRDÃO DE Nº 361/2015-TCE/TO-1ª CÂMARA, PROVENIENTE DO PROCESSO Nº 1952/2012, CONCLUINDO PELA ILEGALIDADE DAS DESPESAS COM COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES DOS VEÍCULOS CEDIDOS AOS GABINETES DOS VEREADORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE TOCANTINÓPOLIS-TO, MESMO UTILIZADOS NO SERVIÇO PÚBLICO, POR CARACTERIZAR UMA SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA MORALIDADE E DA JURIDICIDADE.

6. RECOMENDAÇÕES MINISTERIAIS

Ademais, por oportuno, sugere-se ao Ilustríssimo Relator recomendar ao Presidente da Câmara Municipal de Tocantinópolis-TO, na condição de Ordenador de Despesas, o que segue:

- ATER-SE às responsabilidades por ele assumidas, agindo com cautela na criação de novos gastos e pautando sempre a sua atuação nos princípios basilares da administração pública, como a legalidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade, economicidade e supremacia do interesse público;
- EVITAR a execução dos fundamentos básicos que caracterizam a natureza indenizatória de tais verbas. A transmutação da vantagem de eventual para habitual caracterizará uma forma irregular de remuneração indireta, o que é, manifestamente, vedado pela norma constitucional;
- ESQUIVAR-SE de destinar regular e mensal valores ao vereador. A movimentação financeira de tais recursos, quando efetivamente necessários ao exercício parlamentar,



Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

deve obedecer às normas pertinentes à gestão orçamentária e financeira da administração, observando os estágios normais da despesa pública, precedida de procedimento licitatório quando o volume dos gastos assim exigir;

- PERMITIR movimentações financeiras somente pelo agente ordenador e não pelo Vereador, competindo a ele a responsabilidade pelo controle e a fiscalização das despesas efetuadas, verificando e comprovando a real necessidade pública da realização dos gastos, tudo em observância às regras de responsabilidade fiscal e orçamentária.

Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, em Palmas, aos 10 dias do mês de junho de 2015.

Assinado Eletronicamente
Oziel Pereira dos Santos
Procurador de Contas