



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios**

**Processo TCE nº** : 3881/2014  
**Assunto** : Recurso Ordinário  
**Origem** : Câmara Municipal de Gurupi  
**Responsável** : Antônio Jonas Pinheiro Barros e outros  
**Relator** : Severiano José Costrandrade de Aguiar

**EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI. PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDENADOR DE DESPESA. EXERCÍCIO 2009. VIOLAÇÃO AO LIMITE FIXADO NO ART. 29, VI, "C" DA CF/88. NÃO PROVIMENTO DO RECURSO.**

**PARECER TÉCNICO JURÍDICO Nº 0084/2014**

Cuida-se de Recurso Ordinário interposto pelo Ex-Presidente da Câmara Municipal de Gurupi, o Senhor Antônio Jonas Pinheiro de Barros contra julgamento deste Sodalício. Inconformado com a decisão, o Recorrente interpõe recurso, alegando em síntese a aplicação do princípio da razoabilidade. O aludido apelo tem origem em decisões oriundas do processo nº 2851/2010 e 406/2010. A admissibilidade do presente apelo é plausível nos termos do art. 46 e seguintes da Lei 1.284/2001 e art. 228 e seguintes do Regimento Interno.

Preliminarmente, salienta-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe e que, à luz dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal de 1988 e art. 1º, inciso XVIII da Lei Nº 1.284/01 e Anexo III, item X – 4 da Resolução Administrativa TCE/TO 03/2009 incumbe a este Órgão Técnico a emissão de parecer em processos que versem sobre matéria de competência jurídica suscitada em processo submetido a sua análise por Relator, por órgão colegiado do Tribunal, pela Presidência, ou pelos titulares dos órgãos integrantes da estrutura técnica do Tribunal de Contas.

**I – DOS FATOS**

O recurso manejado pelo Recorrente, anteriormente, nominado aportou nesta Corte em razão da insurgência do mesmo, em virtude da prolação do Acórdão nº 166/2014, oriundo da 1ª Câmara, em sessão ocorrida no dia 22.04.2014, nos autos 2851/2010 (3 vol.); apenso: 406/2010; Anexo 7501/2013, constando em sua ementa: Prestação de Contas de ordenador. Câmara Municipal de Gurupi. Exercício de 2009. Pagamento aos subsídios ao presidente ultrapassando limite fixado no artigo 29, VI, "C" da CF/88. Violação às disposições constitucionais 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. Fixação de novo e improrrogável prazo para recolhimento da dívida. Inércia dos responsáveis. Contas irregulares de todos os vereadores. Débito. Multa. Determinações. Ciência à Câmara de Vereadores e à Procuradoria Geral de Justiça.

A Primeira Câmara imputou débito ao Senhor Antônio Jonas Pinheiro Barros no valor de R\$ 9.244,56 (nove mil, duzentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e seis centavos), pelo pagamento para si (Presidente) de remuneração a título de Verba de Representação, acima do teto fixado no art. 29, VI, "c" da Constituição Federal. Data da



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios**

ocorrência 31.12.2009 e R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) referente ao pagamento para si (Presidente) durante o exercício de 2009, de remuneração a título de Verba indenizatória/Verba de Gabinete, sem a comprovação da boa e regular aplicação de tais recursos públicos. Data da ocorrência: 31/12/2009.

Em 27.03.2013 o Ex-Presidente interpôs recurso ordinário junto a essa Corte no intento de reformar o Acórdão nº 100/2013, prolatado em 11.03.2013 nos autos 2581/2010, onde invoca elementos objetivos, e se manifesta trazendo dados valorados no fechamento do exercício, isto é, superávit e cumprimento satisfatório dos limites legais e constitucionais a que se vinculava.

A resposta da Corte a esse apelo veio consignada no Despacho Nº 894/2013 oriunda do Gabinete da Presidência que em suma assevera: Todavia, a modalidade de recurso manejada mostra-se inadequada, pois o Acórdão não tem a característica de definitivo ou terminativo, essencial à admissibilidade do recurso ordinário, com base nessa premissa o Presidente indeferiu liminarmente o aludido recurso.

Posteriormente, em 15.05.2014 através do Despacho Nº 536/2014 o Presidente recebeu como próprio e tempestivo o recurso nº 3881/2014 com base em seu regramento interno. Em 24.06.2014 o Conselheiro titular da 1ª Relatoria determinou a remessa dos autos a esta Coordenação para a manifestação regimental.

No dia 01.07.2014 foi apensado aos autos o expediente nº 3968/2014 referente ao processo 2851/2010, que trata de Recurso Ordinário interposto pelos ex-vereadores José Alves de Maciel, José Carlos Ribeiro da Silva, Maurício Nauar Chaves e Zenaide Dias da Costa. Em síntese laboram argumentação quanto à condenação em multa de R\$ 3.000,00 (três mil reais), por suposto descumprimento de prestação de contas das verbas indenizatórias de gabinete. Prosseguem em suas alegações consignando que a aludida verba foi utilizada tão somente como ressarcitória e por esse motivo não são responsáveis pela sua aplicação. Informam que não tiveram a intenção de onerar o erário, como também ratificam não serem ordenadores de despesas.

É o relatório.

## II – DA FUNDAMENTAÇÃO

A gênese da irrisignação é de raiz constitucional levada aos parâmetros de confronto especificados inicialmente na prestação de contas de ordenado de despesa exercício de 2009, e levada a termo no acórdão ora demandado, segundo estabelece a CF/88:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios**

Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais.

Essa é a dicção constitucional a respeito do assunto. Também é verdade que o legislador constituinte autorizou o legislador municipal a legislar sobre assunto de interesse local, a exemplo do que consta no art. 30, inciso I e II da CF/88, todavia essa anuência guarda requisitos e limites por ele mesmo estabelecido.

No vertente caso o Recorrente afirma que ainda que a norma autorizadora estivesse eivada de inconstitucionalidade, estava vigorando deferimento autorizado ao Presidente da Câmara e demais vereadores, e continua asseverando que os recursos não foram aplicados aleatoriamente e que não ocorreu ato ilícito, culpável e sancionável.

Nesse passo é razoável imiscuir um pouco mais quais sejam as atribuições cometidas ao vereador, que são essencialmente, legislativas, não sendo prudente admitir que os mesmos, em desrespeito a competência privativa do Presidente da Câmara, se transformem em ordenador de despesas. Ao se considerar os aspectos da habitualidade, anterioridade e uniformidade para todos os edis vê-se que a supracitada verba tem caráter eminentemente remuneratório, devendo ser restituído ao tesouro municipal o valor percebido e excedente aos limites estabelecidos pelo Texto Magno.

Se esse fato não bastasse outro se sobrepõem em termos de legitimidade, que os vereadores ao legislarem em causa própria através de Resolução ou outro instrumento normativo instituindo a verba de gabinete para atenderem as suas demandas parlamentares, transmutaram-se em ordenadores de despesas, sem fundamento legal, perpetraram ato de improbidade administrativa, que lhes geraram enriquecimento ilícito e dano ao erário, como também macularam os princípios constitucionais da Administração, especialmente a impessoalidade, a moralidade e a legalidade. Sendo essa a geografia apresentada não deve ser outra a sanção imposta por parte deste Tribunal, no sentido de sedimentar os elementos balizadores da moralidade administrativa e os princípios de natureza contábil, orçamentária e patrimonial, todos violados pelo Presidente da Câmara em conjunto com os vereadores.

Prescreve a Constituição Federal que a Administração Pública direta, indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atenderá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A fixação da verba de gabinete pelos vereadores, enquanto membro da Câmara Municipal de Gurupi afronta tais princípios da Administração Pública, assim como normas legais infraconstitucionais.

Macularam o primado da legalidade, porque não há previsão legal para sua instituição. No regramento vigente não é possível cada membro do poder legislativo ordenar despesas seja com pessoas físicas ou jurídicas. O orçamento é uno e plurianual, é previsto em legislatura anterior para vigorar na posterior, de maneira a não permitir que os Edis legissem em causa própria. Em regra cabe ao vereador, substancialmente, a função legiferante e a fiscalização dos atos da administração local. Portanto, não há lei que lhes atribua à função de ordenadores de despesas de seus gabinetes, ressalvada a função privativa do Presidente da Câmara.

Em outro ver, feriram o princípio da impessoalidade, levando-se em conta não haver atentado para o interesse público como expoente maior, não descartando a possibilidade de haver um favoritismo e com isso beneficiamento de algumas pessoas, ou até mesmo, direcionamento pernicioso, já que cada vereador, sem procedimento licitatório, escolheu a seu



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios**

talante os credores a quem direcionar a sua quota como verba de gabinete, além da falta da adequada publicidade e da devida prestação de contas.

Sob outro ângulo é razoável trazer à baila a Lei Complementar nº 101/2000, ao se referir normas de finanças públicas direcionadas à responsabilidade à gestão fiscal, preconiza em seu art. 1º, § 1º, in verbis:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Dessa feita é escorreito asseverar que toda despesa que a Administração Pública empreender para manutenção de seus serviços, remuneração de seus servidores e qualquer que seja o gasto para a consecução de seus fins, deve estar contido no orçamento e harmonizado com o plano plurianual. Com base nessa premissa advém as vedações que abrangem a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, a transposição de recursos de uma dotação orçamentária sem prévia autorização legal, a abertura de crédito especial ou suplementar assim como autorização legal e sem indicação dos recursos correspondentes. Em resumo todas devem estar devidamente autorizadas para sua efetivação, devendo passar pelos estágios de fixação e publicidade.

Outro ponto a ser observado em pertinência ao orçamento é o princípio da unidade do orçamento por esfera de governo. No âmbito municipal, o Prefeito é o Gestor do orçamento da municipalidade, já a câmara municipal é apenas uma unidade orçamentária, não possuindo orçamento próprio. Assim sendo não é lícito que a câmara de vereadores faça empenho em dotação orçamentária da Edilidade de dispêndios alheios às suas atribuições. Portanto, os gastos para manutenção dos gabinetes dos vereadores devem estar incluídos entre os gastos da Câmara Municipal, o que em regra tem dotação orçamentária específica.

A remuneração prevista no texto magno para aqueles que exercem a vereança, encontra-se estatuída no art. 29, inciso V da CF/88. A remuneração do Edil é fixada, no seu valor, pela Câmara Municipal em cada legislatura, para viger na seguinte, tendo como parâmetro os artigos 37, inciso XI; 150, inciso II e 153, § 2º, todos da Lex Republicana.

A essa altura é perceptível que os vereadores incorreram em prática de atos de improbidade administrativa na instituição da verba de gabinete. Por si só já é questionável, como também o instrumento normativo utilizado em sua criação, o que a meu juízo na pior das hipóteses deveria ter sido instituída com a finalidade de vigorar na legislatura subsequente, observados os preceptivos legais. Como foi instituída e paga na mesma legislatura, é visível que os vereadores auferiram provento ilegal, que os levaram ao enriquecimento ilícito.

Segundo a Lei nº 8.429/92 em seu artigo 9º e incisos ao tratar dos atos que importam em enriquecimento ilícito destaca:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios**

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei.

Pelo visto a percepção desses valores pelos vereadores causou de modo sistemático prejuízo ao erário, levando-se em conta que as despesas não estavam autorizadas em lei. É de clareza solar que os Edis incorreram em dolo, desviaram-se de sua atribuição legislativa, que tem as funções de controle e de fiscalização de atos do Poder Executivo, dentre ele o acompanhamento do orçamento, sendo do seu conhecimento os princípios e leis que regem a aplicação e liberação de verbas públicas.

Lançadas essas coordenadas principiológicas e legais é escorreito afirmar que os vereadores incorreram também

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

Na mesma esteira verifico que os Edis também incorreram em atos de improbidade que ferem os princípios da administração pública, especialmente os da legalidade e moralidade. É consabido que o legislador jungiu toda a administração pública ao princípio da legalidade, assim sendo, a atividade de administrar é subjacente à lei, de modo que não se pode conceber que a conduta do Administrador afronte os comandos normativos. Se o administrador pudesse vulnerar a lei, estaria indiretamente legislando e não administrando.

No que tange a verba de gabinete o entendimento da Corte consubstancia-se na Resolução nº 653/2008 – TCE – PLENO, do dia 01/10/2008, enviada a todas as Câmaras de Vereadores, alertando aos Presidentes que “nos termos das Resoluções Plenárias nº 456/2007, 1633/2001 e 1635/2001 é ilegal e passível de devolução aos cofres públicos dos valores de verba de gabinete concedidos a vereadores, devendo todas as despesas com manutenção da Câmara serem efetuadas de forma centralizada pelo ordenador de despesa, o Presidente da Câmara, obedecidas todas as normas relativas, em especial as Leis Federais nº 8.666/93 e 4.320/64.



Considero de relevância extrema para elucidar de uma vez por todas as argumentações combatidas pelos Recorrentes, a literalidade de alguns pontos elencados no processo nº 406/2010, Auditoria de Regularidade/2009 – Relatório Nº 018/2010, a saber:  
<sup>1</sup>Este tipo de despesa é inconstitucional, indo contra o que determina o art. 39, § 4º c/c com o art. 70, § único da CF, pois **está fazendo parte dos subsídios dos Srs. Edis o que não é permitido**. Podemos considerar inconstitucional, uma vez que esta verba está sendo paga em nome dos próprios Edis e sem o devido atesto indo contra o que determina o art. 62 e 63 da LFP. Da análise realizada constatou-se as seguintes irregularidades, comuns a todos os processos: na há nos processos comprovação, prestação de contas, de que a verba repassada foi realmente utilizada para a aquisição de materiais de expediente; há indícios de que tal verba é utilizada para a complementação salarial, o que é vedado pela Constituição Federal; indícios de que tal verba configura subsídio dos vereadores; pagamento indiscriminado de verba de gabinete sem norma legal que garanta tal pagamento; não há instrumento legal que autoriza a verba de gabinete para tal finalidade.

Em veras, entendo que o apelo dos Recorrentes consignado no presente recurso não tem nenhuma correlação de direito, quando confrontada com os fatos e fundamentos apresentados, não se amoldando a tese levantada apta a convencer os Ínclitos julgadores de suas razões, mesmo porque toda a exposição de motivos contida nas razões recursais em se mesmo não tem substrato para amparar a decisão administrativa.

Não basta que os Recorrentes optem por rechaçar todas as razões da decisão, como, aqui, o fizeram mediante alegações vagas, afirmando que a decisão do Tribunal é contraditória, e da forma como ocorreu há violação dos arts. 37, XI c/c §11e 39, § 4º da CF/88. Na verdade o que lhes faltou foi demonstrar os fundamentos constitucionais/legais da instituição e pagamento da Verba de Gabinete.

### III - O PARECER

Após análise do conjunto probatório, aqui, acostado verifico que não assiste direito aos Recorrentes de ter este recurso provido, por seus próprios fundamentos, pois os considero frágeis, fruto apenas de conjecturas/teses muito aquém de confrontar os fundamentos demonstrados no Acórdão 166/2014.

Que seja devolvida a importância de R\$ 9.244,56 (nove mil, duzentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e seis centavos), pelo pagamento para si (Presidente) de remuneração a título de verba de Representação, acima do teto fixado no art. 29, VI, “c”, da Constituição Federal; e R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) referente ao pagamento para si (Presidente), durante o exercício de 2009, de remuneração a título de verba indenizatório/verba de gabinete, sem a comprovação da boa e regular aplicação de tais recursos públicos, acrescido os seus consectários legais ao Senhor Antônio Jonas Pinheiro Barros.

Pelos fundamentos do aludido Acórdão que seja **mantida** a multa na cifra de R\$ 3.462,33 (três mil, quatrocentos e sessenta e dois reais e vinte e três centavos) a Antônio Jonas Pinheiro Barros e no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), individualmente, a José Alves Maciel, José Carlos Ribeiro da Silva, Maria Marta Barbosa Figueiredo, Zenaide Dias da Costa, Denes José Teixeira, Wanda Maria Santana Botelho, Francisco de Assis Martins, Maurício Nauar Chaves e Marcos Paulo Ribeiro Moraes respectivamente.

<sup>1</sup> Relatório de Auditoria Nº 018/2010





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios**

Encaminhem-se os autos, aos trâmites que lhes são próprios, conforme Despacho N° 504/2014, Portaria N° 367/2013 e Resolução N° 891/2012.

**COORDENADORIA DE ANÁLISE DE ATOS, CONTRATOS E CONVÊNIOS**, em Palmas, Capital do Estado do Tocantins, aos 16 dias do mês de julho de 2014.

**Orcilene Nonato de Oliveira**

Analista de Controle Externo

Mat. 23.620-9

OAB/TO 5.013



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

A(s) assinatura(s) abaixo garante(m) a autenticidade/validade deste documento.

ORCILENE NONATO DE OLIVEIRA

Cargo: ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO - CONTROLE EXTERNO - Matrícula: 236209

Código de Autenticação: d8e23059d9782d9005f935470ac84f4c - 16/07/2014 11:44:44