



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Processo n.º : 006.980/2013 – TC (1ª Câmara)
Interessada : Câmara Municipal de Touros
Assunto : Auditoria – Exercício de 2012
Responsáveis : Francisco Vieira, Edivaldo dos Santos de Medeiros, Rafael da Silva Ferreira, Francisco de Assis Soares da Costa, Pedro Barbosa Júnior, Francisco Tavares de Souza, Ney Rocha Leite, Fernando Antônio Melo Rocha e Terezinha dos Santos Teixeira
Advogados : Leonardo de Oliveira Luciano (OAB/RN 11.593)

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA. **DA PREJUDICIAL DE MÉRITO.** PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DESTE TRIBUNAL DE CONTAS. INOCORRÊNCIA. PRESCRIÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. NÃO CONFIGURAÇÃO. NÃO APLICAÇÃO, NO CASO CONCRETO, DO ARTIGO 116, DA LEI ORGÂNICA DESTE TCE, POR CONFLITAR DIRETAMENTE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E EM FACE DE PRECEDENTE RECENTE DO STF SOBRE A PRESCRITIBILIDADE DO DANO AO ERÁRIO, DOTADO DE REPERCUSSÃO GERAL. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DAS REGRAS PRESCRICIONAIS PREVISTAS NOS ARTIGOS 111 E SEQUINTE DO DIPLOMA LEGISLATIVO ESTADUAL ACIMA CITADO. **DO MÉRITO. DA GESTÃO DA CÂMARA MUNICIPAL.** INSUFICIÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DE DESPESAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE DESTINAÇÃO ESPECÍFICA. AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS. PRESUNÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. IRREGULARIDADE MATERIAL. CONDENAÇÃO EM RESSARCIMENTO DOS COFRES PÚBLICOS E MULTA PROPORCIONAL AO DÉBITO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA JURÍDICA E CONTÁBIL MEDIANTE CONVITE. AUSÊNCIA DA COMPROVAÇÃO DA RETENÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA NA CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA CONTÁBIL. DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CAPACITAÇÃO DE PESSOAL. INEXISTÊNCIA DE PARECER DO CONTROLE INTERNO. FALTA DE COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE FISCAL DURANTE A EXECUÇÃO CONTRATUAL. IRREGULARIDADES NÃO COMPROVADAS. AUSÊNCIA DE PROVAS. IMPROCEDÊNCIA DAS IMPUTAÇÕES. **DAS VERBAS INDENIZATÓRIAS DE GABINETE. PREMISSAS PARA O RECONHECIMENTO DA REGULARIDADE: (1) A**



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

VERBA INDENIZATÓRIA DEVE SER INSTITUÍDA POR LEI EM SENTIDO FORMAL, POSSUIR CARÁTER EVENTUAL E DESTINADA A RESSARCIR O AGENTE POR GASTOS REALIZADOS NO DESEMPENHO DE SUAS ATRIBUIÇÕES, OU SEJA, DEVE ESTAR RELACIONADA COM A ATIVIDADE DO PARLAMENTAR, OBSERVADO O INTERESSE PÚBLICO, NÃO SE PRESTANDO A SATISFAZER SEUS INTERESSES PRIVADOS; **(2)** SEU PAGAMENTO DEVE OBSERVAR AS REGRAS E OS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, TAIS COMO OS DA LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE, RAZOABILIDADE E EFICIÊNCIA; **(3)** NÃO PODE SER INCORPORADA, NEM INTEGRAR A REMUNERAÇÃO DO AGENTE PARA QUALQUER FIM; **(4)** NÃO PODE SER CONFUNDIDA COM VERBA PARA CUSTEIO DAS DESPESAS DE MANUTENÇÃO E FUNCIONAMENTO DO GABINETE, SENDO ESSA DESTINAÇÃO VEDADA PELO ORDENAMENTO JURÍDICO; **(5)** EM RAZÃO DA INSTITUIÇÃO DA VERBA INDENIZATÓRIA, OS GABINETES DOS VEREADORES NÃO PASSAM A SER CONSIDERADOS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS AUTÔNOMAS, POR ABSOLUTA FALTA DE AMPARO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL; **(6)** OS BENS ADQUIRIDOS E OS SERVIÇOS CONTRATADOS COM A VERBA INDENIZATÓRIA PRESCINDEM DE PRÉVIO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO; **(7)** A LEI QUE A REGULAMENTA DEVE ESPECIFICAR OS CRITÉRIOS PARA SUA CONCESSÃO, DISPONDO SOBRE QUAIS DESPESAS PODEM SER RESSARCIDAS, O VALOR MÁXIMO INDENIZÁVEL E O PROCEDIMENTO PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS; **(8)** SEU PAGAMENTO DEVE SER PRECEDIDO DA EFETIVA PRESTAÇÃO DE CONTAS, DE ACORDO COM CRITÉRIOS PREVIAMENTE ESTABELECIDOS EM LEI EM SENTIDO FORMAL, NÃO SE CONFUNDINDO COM O REGIME DE ADIANTAMENTO DE DESPESA PÚBLICA; E **(9)** A CÂMARA MUNICIPAL DEVE DAR AMPLA PUBLICIDADE, INCLUSIVE EM SEUS PORTAIS NA INTERNET, BUSCANDO AO MÁXIMO PROMOVER A TRANSPARÊNCIA DESSES GASTOS. **DA INSTITUIÇÃO E UTILIZAÇÃO DAS VERBAS INDENIZATÓRIAS DE GABINETE NA CÂMARA MUNICIPAL DE TOUROS.** AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS. PRESTAÇÃO DE CONTAS QUE NÃO EVIDENCIA A DESTINAÇÃO ESPECÍFICA. OFENSA À RESOLUÇÃO N.º 022/2011-TCE. IRREGULARIDADE MATERIAL. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. SUPOSTA AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO. ACUSAÇÃO



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

GENÉRICA. IMPROCEDÊNCIA. CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA JURÍDICA. PRESTAÇÃO DE CONTAS INSATISFATÓRIA. IREGULARIDADE FORMAL. **MANUTENÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA** QUE HAVIA SUSPENDIDO O PAGAMENTO DE **VERBA DE GABINETE, INCLUSIVE COM FUNDAMENTO NA RESOLUÇÃO N.º 002/2013**, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA E PESSOAL. **DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS**. IREGULARIDADES FORMAIS E MATERIAIS. APLICAÇÃO DE MULTAS. CONDENAÇÃO EM RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E AO PAGAMENTO DE MULTA INDIVIDUAL EM PERCENTUAL DO DANO APURADO OU PRESUMIDO. REMESSA IMEDIATA DE CÓPIA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria nas despesas do exercício de 2012, da **Câmara Municipal de Touros**, sob a responsabilidade do então Presidente **Francisco Vieira**, tendo sido examinada, especificamente, a regularidade de licitações e despesas previamente selecionadas, bem como de valores pagos a título de verba indenizatória de gabinete aos Vereadores.

Em 11 de junho de 2013, instruindo os autos, o Corpo Técnico da **Diretoria da Administração Municipal – DAM**, por meio de Relatório de Auditoria (Evento n.º 02, fls. 121/129), apontou a ocorrência das seguintes supostas irregularidades formais e materiais:

- I. Ausência de comprovação da destinação da aquisição de combustíveis e lubrificantes, ocasionando um dano ao erário de R\$ 41.251,57;
- II. Burla ao concurso público na contratação de assessoria jurídica e contábil mediante convite;
- III. Falta da comprovação da retenção de contribuição previdenciária na contratação de assessoria contábil;



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

- IV. Ausência de parecer do órgão de controle interno e inexistência de certidões comprobatórias da regularidade fiscal da instituição contratada para prestação de serviços de capacitação de pessoal;
- V. Pagamento de verba indenizatória sem previsão legal, sem observância do princípio da impessoalidade, sem a devida comprovação do interesse público, com caráter remuneratório e sem a comprovação da destinação, gerando um dano erário no valor de R\$ 270.000,00; e
- VI. Dispensa indevida de licitação, mediante fracionamento, nas contratações realizadas com as verbas indenizatórias.

Diante disso, pugnou pela citação do então Presidente da Câmara Municipal, **Francisco Vieira**, para responder por todas as supostas irregularidades.

Devidamente citado, o responsável apresentou defesa (Evento n.º 02, fls. 138/142) na qual alegou, em síntese, que houve destinação pública dos combustíveis e lubrificantes adquiridos; que não havia assessores jurídicos e contábeis concursados na Câmara; que a retenção das contribuições previdenciárias seria facultativa e que a ausência das certidões decorreria de falha do controle interno. No que toca às verbas indenizatórias de gabinete, aduziu que foi instituída pela Resolução n.º 001/2012, paga mediante valor fixo vinculado à prestação de contas, bem como que a verba teria natureza indenizatória e não remuneratória.

Em 24 de novembro de 2015, após analisar a defesa, a **DAM** manteve as imputações iniciais, sugerindo a desaprovação da matéria (Evento n.º 02, fls. 158/162).

Remetidos os autos ao **Ministério Público de Contas**, o Procurador Thiago Martins Guterres, por intermédio do Parecer n.º 162/2016 (Evento n.º 02, fls. 169/174), em 09 de setembro de 2016, formulou pedido cautelar e opinou:



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

a) Preliminarmente, pela SUSTAÇÃO SUMÁRIA de quaisquer pagamentos realizáveis pela Câmara Municipal de Touros/RN com lastro na Resolução Legislativa n.º 001/2012 ou em outras normas, resolutivas ou legais, que posteriormente tenham regulado a concessão de indenizações ou, quiçá, de suprimentos de fundos a título de verbas de gabinete, conforme autoriza, de um lado, o parágrafo único do art. 6º da Resolução n.º 009/2011 – TCE/RN e, de outro, o caput e §2º do art. 120 e o inciso III do art. 121, ambos da Lei Complementar Estadual n.º 464/2012, e, por fim, o inciso X do art. 70 da Constituição da República;

b) No mérito, primeiro, a REMESSA destes autos à competente Unidade Instrutiva para que INDIVIDUALIZE as responsabilidades de todos os vereadores que tenham indevidamente atuado como gestores autônomos das verbas de gabinete instituídas pela Resolução n.º 001/2012, instrumentalizando-se, em ato contínuo, as pertinentes CITAÇÕES ao eventual exercício do devido processo legal ante cada um dos atos de ordenação de despesas ilicitamente praticados.

Diante do pleito cautelar formulado, foi determinada a notificação da **Câmara Municipal de Touros** (Evento n.º 02, fls. 176/177). Em nova manifestação (Evento n.º 02, fls. 182/183), a Instituição informou que regulamentou a matéria por meio da Resolução n.º 01/2012, alterada pela Resolução n.º 02/2013, seguindo os moldes dos normativos da Assembleia Legislativa do Estado. Todavia, informou que suspendeu o pagamento desde 2014 em face das orientações de sua assessoria jurídica e do Tribunal de Contas.

Ato contínuo, o **Ministério Público de Contas** reiterou seu posicionamento anterior, requerendo a suspensão imediata do referido pagamento.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Em razão da sucessão presidencial, os autos foram redistribuídos a este Conselheiro em 23 de janeiro de 2017 (Evento n.º 02, fl. 194).

Em 11 de outubro de 2017, a **1.ª Câmara de Contas**, por meio do Acórdão n.º 313/2017-TC, decidiu, por unanimidade, nos termos do voto proferido por este Conselheiro, pelo **deferimento da cautelar**, a fim de determinar a imediata suspensão do pagamento da verba de gabinete, sob pena de multa diária (Evento n.º 02, fl. 211).

Intimada, a Presidência da Câmara Municipal comprovou o cumprimento da decisão junto ao **Evento n.º 02**, fls. 217/219, Doc. n.º 013.392/2017-TC; **Evento n.º 48**, Doc. n.º 004.842/2018; **Evento n.º 53**, Doc. n.º 007.917/2018; **Evento n.º 58**, Doc. n.º 001.704/2019; **Evento n.º 59**, Doc. n.º 004.974/2019 e **Evento n.º 63**, Doc. n.º 007.792/2019.

Em 26 de março de 2018, a **DAM** apontou que os seguintes Vereadores deveriam ser citados para se manifestarem sobre as irregularidades relacionadas à utilização das verbas indenizatórias de gabinete: **Francisco Vieira, Edivaldo dos Santos de Medeiros, Rafael da Silva Ferreira, Francisco de Assis Soares da Costa, Pedro Barbosa Júnior, Francisco Tavares de Souza, Ney Rocha Leite, Fernando Antônio Melo Rocha e Terezinha dos Santos Teixeira.**

Determinada as respectivas citações, **Francisco Vieira** não apresentou nova defesa, enquanto **Ney Rocha Leite**, apesar de validamente citado (Evento n.º 22), deixou transcorrer o prazo *in albis*, razão pela qual foi declarada sua revelia.

Por outro lado, os demais responsáveis apresentaram defesa. São eles: **Edivaldo dos Santos de Medeiros** (Evento n.º 47, Doc. n.º 004.850/2018); **Rafael da Silva Ferreira** (Evento n.º 35, Doc. n.º 004.457/2018); **Francisco de Assis Soares da Costa** (Evento n.º 32, Doc. n.º 004.454/2018); **Pedro Barbosa Júnior** (Evento n.º 34, Doc. n.º 004.456/2018); **Francisco Tavares de Souza** (Evento n.º



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

36, Doc. n.º 004.458/2018); **Fernando Antônio Melo Rocha** (Evento n.º 33, Doc. n.º 004.455/2018) e **Terezinha dos Santos Teixeira** (Evento n.º 39, Doc. n.º 004.552/2018).

Por fim, em 15 de outubro de 2019, o **Ministério Público de Contas**, por intermédio do Parecer n.º 172/2019 (Evento n.º 60), da lavra do Procurador Ricart César Coelho dos Santos, em consonância com o Corpo Técnico, afastou a incidência da prescrição e opinou pela irregularidade da matéria, com a consequente aplicação de multas e ressarcimento ao erário das quantias indicadas, e pela remessa dos autos ao Ministério Público Estadual. Por último, propôs a *“a) assinatura de determinação em prazo a ser fixado ao órgão em análise, para que, nos termos do artigo 102, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual n.º 464/2012, se abstenha de disponibilizar qualquer verba de gabinete ou congêneres destinada a custear despesas dos gabinetes dos seus vereadores, em razão da eficácia normativa da consulta decidida pelo TCE/RN acerca do tema; e b) assinatura de recomendação ao órgão controlado, a fim de que adote posturas que permitam corrigir as falhas apontadas neste parecer, especialmente para que promova concursos públicos com vistas a selecionar pessoal habilitado a prestar-lhe serviços nas áreas cuja necessidade seja permanente e contínua, tais como as abordadas no presente parecer”*.

Eis o relatório.

Passo a votar.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, destaco que, finda a instrução processual, remanescem imputações de ordem material e formal relacionadas à gestão da **Câmara Municipal de Touros** e à utilização das verbas indenizatórias de gabinete por parte dos Vereadores. Desse modo,



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

tratarei desses dois grupos de irregularidades separadamente, após a apreciação da prejudicial de mérito suscitada.

- Da prejudicial de mérito. Arguição de prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal de Contas. Inocorrência. Prescrição de ressarcimento ao erário. Não configuração. Não aplicação, no caso concreto, do artigo 116, da Lei Orgânica deste TCE, por conflitar diretamente com a Constituição Federal e em face de precedente recente do STF sobre a prescribibilidade do dano ao erário, dotado de repercussão geral. Incidência, por analogia, das regras prescricionais previstas nos artigos 111 e seguintes do diploma legislativo estadual acima citado.**

Ab initio, considerando que os dados aqui analisados referem-se ao **exercício de 2012** e estão sendo levados a julgamento em **2020**, bem como que parte dos defendentes suscitou a questão, necessário se faz verificar, como prejudicial de mérito, a eventual ocorrência de hipóteses de prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento deste Tribunal de Contas.

Anoto, de logo, persistir a pretensão punitiva deste Tribunal na hipótese dos autos, visto que **não há o que se falar em prescrição**, seja decenal, quinquenal ou trienal, matéria cognoscível, inclusive, *ex officio*. Vejamos.

A Lei Complementar Estadual n.º 464/2012 trouxe, em seu art. 170, a prescrição decenal. Vejamos o aludido dispositivo, *verbum ad verbum*:

Art. 170. A ação punitiva do Tribunal referente às infrações ocorridas há mais de dez anos, contados da data da entrada em vigor desta lei, considera-se prescrita, salvo se já houver decisão condenatória.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no parágrafo único do art. 111 aos processos em tramitação na data da entrada em vigor desta lei.

Da simples leitura do dispositivo em apreço, vê-se que o prazo decenal deve ser contado da data de entrada em vigor do mencionado diploma legal.

Assim sendo, considerando que as contas em epígrafe se referem ao exercício de **2012** e que a Lei Orgânica aprovada em 05 de janeiro de 2012 entrou em vigor em 05 de abril de 2012, **não há como aplicar o referido prazo prescricional às eventuais infrações aqui suscitadas.**

Destarte, incabível a aplicação da prescrição da pretensão punitiva desta Corte fulcrada no art. 170, da LCE 464/2012.

Passo, por conseguinte, a verificar eventual ocorrência da prescrição quinquenal. Na espécie, essa análise se fundamenta no **art. 111 da LCE n.º 464/2012** (atual Lei Orgânica do TCE/RN – LOTCE), observadas as causas de suspensão e interrupção previstas na mesma Lei, *in verbis*:

Art. 111. Prescreve em cinco anos a ação punitiva do Tribunal, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Art. 112. Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: I - pela notificação ou citação da parte, inclusive por meio de edital; II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; e III - pela decisão condenatória recorrível.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Na espécie, em conformidade com o art. 112, da LCE n.º 464/2012, à luz, ainda, da redação da Súmula n.º 27-TCE¹ vejo que **restaram presentes diversos marcos interruptivos a postergar o prazo prescricional, o que mantém a atuação punitiva desta Corte de Contas.**

Cito, como exemplo, as **informações do Corpo Técnico** de 11 de junho de 2013, 24 de novembro de 2015 e 26 de março de 2018; as múltiplas **citações** ocorridas nos autos; e as **manifestações do Ministério Público de Contas** de 09 de setembro de 2016 e 15 de outubro de 2019.

Com ser assim, **resta evidente que não há falar, in casu, também em prescrição quinquenal. Resta, por fim, a verificação de eventual ocorrência da prescrição trienal intercorrente.** A Lei Orgânica desta Corte de Contas, ao disciplinar o mencionado prazo prescricional, trouxe uma regra expressa. Vejamos a seguir os dispositivos que tratam da matéria, *in verbis*:

Art. 111. *omissis*

Parágrafo único. Incide a prescrição no processo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

¹ **Súmula n.º 27-TCE/RN. CORPO TÉCNICO DO TRIBUNAL DE CONTAS E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. MANIFESTAÇÕES SOBRE APURAÇÃO DE FATO. INTERRUÇÃO DA PRESCRIÇÃO.** 1. As manifestações do Corpo Técnico e do Ministério Público de Contas, com a devida subsunção do fato à norma ou a realização de nova cognição sobre os contornos fáticos do objeto do processo em tramitação, sejam elas de caráter preliminar ou conclusivo (após o contraditório e inclusive na fase recursal), se enquadram como atos inequívocos que importam na apuração do fato e, por consequente, são consideradas marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva. 2. O Parecer do Ministério Público de Contas que apenas se filia à manifestação do Corpo Técnico ou ratifica parecer ministerial pretérito, bem como os atos de mero expediente ou encaminhamento do caderno processual, sejam eles exarados pelo Corpo Técnico, Ministério Público de Contas ou Relator, não se equiparam a atos inequívocos que importam na apuração do fato.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Da análise do trâmite dos autos e de todos os marcos interruptivos acima exemplificados, percebe-se que o feito não ficou paralisado por mais de três anos em nenhum setor, pendente de julgamento ou despacho.

Por fim, necessário salientar que, da mesma forma que não se consumou, *in casu*, a prescrição da pretensão punitiva, também não prescreveu a pretensão de ressarcimento ao erário das supostas irregularidades materiais identificadas pelo Corpo Técnico.

Diz-se isso porque, em recente decisão, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 636.886/AL², relatado pelo Ministro Alexandre de Moraes, reconheceu, em sede de

² EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE. 1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado. 2. Analisando detalhadamente o tema da “prescritibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública. 3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento. 4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal). 5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. (RE 636886, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-157 DIVULG 23-06-2020 PUBLIC 24-06-2020)



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

repercussão geral, que “*É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas*”.

Com efeito, restou consignado na citada decisão que “*somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (Tema 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública*”.

Embora esse entendimento diga respeito à ação de ressarcimento na esfera do Poder Judiciário – já que versa sobre a ação judicial de execução do título executivo oriundo de decisões dos Tribunais de Contas –, entendo que ele gera reflexos diretos também à própria persecução do dano ao erário no âmbito do processo de contas, pena de se gerar flagrante contradição no sistema de controle externo.

Nesse sentido, ainda que não tenha ocorrido o trânsito em julgado desse *decisum*, a adoção dessa tese implica no afastamento, no caso concreto, por inconstitucionalidade material, de parte do art. 116, da LCE n.º 464/2012, isso porque tal preceito estabelece a inaplicabilidade das normas que regem a prescrição no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte à atuação fiscalizadora para a verificação da ocorrência de dano ao erário.

Desse modo, ao se negar aplicação ao referido art. 116, o que faço agora, inclusive, em obséquio ao reconhecimento dessa competência também aos Tribunais de Contas (a exemplo do CNJ e do CNMP) pela jurisprudência consolidada do STF – na hipótese não há declaração de inconstitucionalidade, mas negação de aplicação da norma jurídica ao caso concreto em razão de seu conflito direto com a Constituição Federal –, dispensando, inclusive, a regra de reserva de plenário, ou seja, o pronunciamento prévio do Tribunal Pleno – dado o precedente, reprise-se, em sede de repercussão geral do próprio STF com relação à prescritibilidade do dano ao erário –,



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

considero adequado passar a empregar, por analogia, à prescrição de ressarcimento ao erário, integralmente, as mesmas regras cabíveis à pretensão punitiva desta Corte.

A propósito dessa competência reconhecida a órgãos administrativos de extração e relevo constitucional, como os Tribunais de Contas, o CNJ e o CNMP, para negarem aplicação à lei ou ato normativo conflitante diretamente com a Constituição Federal, mencionada no parágrafo anterior, compreendo ser relevante citar a decisão paradigma do Plenário do STF sobre o tema, *in verbis*:

2. Atuação do órgão de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura nacional nos limites da respectiva competência, afastando a validade dos atos administrativos e a aplicação de lei estadual na qual embasados e reputada pelo Conselho Nacional de Justiça contrária ao princípio constitucional de ingresso no serviço público por concurso público, pela ausência dos requisitos caracterizadores do cargo comissionado. 3. Insere-se entre as competências constitucionalmente atribuídas ao Conselho Nacional de Justiça a possibilidade de afastar, por inconstitucionalidade, a aplicação de lei aproveitada como base de ato administrativo objeto de controle, determinando aos órgãos submetidos a seu espaço de influência a observância desse entendimento, por ato expresso e formal tomado pela maioria absoluta dos membros dos Conselho. (STF. Pet 4656, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2016, DJe-278 04/12/2017).

Cumprido revelar, pelo seu grau de significância, excertos dos votos dos Ministros Cármen Lúcia – que aponta também precedente do Ministro Celso de Mello –, Luís Roberto Barroso, Luís Fux e Marco Aurélio, proferidos no julgamento acima mencionado (PET 4656), para a exata compreensão da amplitude da discussão levada a efeito no Plenário do STF naquela assentada, que terminou por



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

reafirmar, **por decisão unânime**, a possibilidade de os órgãos administrativos de magnitude, a exemplo dos Conselhos Nacional de Justiça e do Ministério Público, bem assim os Tribunais de Contas, deixarem de aplicar uma lei por entendê-la inconstitucional, *in verbis*:

MINISTRA CÁRMEN LÚCIA:

12. Quanto à natureza da decisão impugnada, há de se ter em conta a distinção entre a conclusão sobre o vício a macular lei ou ato normativo por inconstitucionalidade, adotada por órgão jurisdicional competente, e a restrição de sua aplicação levada a efeito por órgão estatal sem a consequência de excluí-lo do ordenamento jurídico com eficácia erga omnes e vinculante. Sobre a inaplicabilidade de atos normativos contrários à Constituição da República, leciona Hely Lopes Meirelles: “O cumprimento de leis inconstitucionais tem suscitado dúvidas e perplexidades na doutrina e na jurisprudência, mas vem-se firmando o entendimento – a nosso ver exato – de que o Executivo não é obrigado a acatar normas legislativas contrárias à Constituição ou a leis hierarquicamente superiores. Os Estados de direito, como o nosso, são dominados pelo princípio da legalidade. Isso significa que a Administração e os administrados só se subordinam à vontade da lei, mas da lei corretamente elaborada. Ora, as leis inconstitucionais não são normas jurídicas atendíveis, pela evidente razão de que colidem com mandamento de uma lei superior, que é a Constituição. Entre o mandamento da lei ordinária e o da Constituição deve ser atendido o deste e não o daquela, que lhe é subordinada. Quem descumpre lei inconstitucional não comete ilegalidade, porque está cumprindo a Constituição” (Direito Municipal Brasileiro. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 538-539, grifos nossos). **Embora o enfoque desse entendimento dirija-se à atuação do Chefe do**



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Poder Executivo, parecem ser suas premissas aplicáveis aos órgãos administrativos autônomos, constitucionalmente incumbidos da relevante tarefa de controlar a validade dos atos administrativos, sendo exemplo o Tribunal de Contas da União, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça.

13. Essa atuação não prescinde do exame da validade do ato administrativo, que perpassa, necessariamente, pela adequação constitucional do fundamento legal no qual se fundamenta: **se o órgão de controle concluir fundar-se o ato objeto de análise em norma legal contrária à Constituição da República, afastar-lhe-á a aplicação na espécie em foco. Cuida-se de poder implicitamente atribuído aos órgãos autônomos de controle administrativo para fazer valer as competências a eles conferidas pela ordem constitucional. Afinal, como muito repetido, quem dá os fins, dá os meios. Nessa linha, a manifestação do Ministro Celso de Mello, no sentido de que “a defesa da integridade da ordem constitucional pode resultar legitimamente, do repúdio, por órgãos administrativos (como o Conselho Nacional de Justiça), de regras incompatíveis com a Lei Fundamental do Estado, valendo observar que os órgãos administrativos, embora não dispendo de competência para declarar a inconstitucionalidade de atos estatais (atribuição cujo exercício sujeita-se à reserva de jurisdição), podem, não obstante, recusar-se a conferir aplicabilidade a tais normas, eis que – na linha do entendimento desta Suprema Corte – ‘há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos Poderes do Estado’** (RMS 8.372/CE, Rel. Min. PEDRO CHAVES, Pleno – grifei) ” (Medida Cautelar no Mandado de Segurança n. 31.923/RN, Relator o Ministro



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Celso de Mello, decisão monocrática, DJe 19.4.2013, grifos no original).

(...)

Nesses termos, concluída pelo Conselho Nacional de Justiça a apreciação da inconstitucionalidade de lei aproveitada como fundamento de ato submetido ao seu exame, poderá esse órgão constitucional de controle do Poder Judiciário valer-se da expedição de ato administrativo formal e expresse, de caráter normativo, para impor aos órgãos submetidos constitucionalmente à sua atuação fiscalizadora a invalidade de ato administrativo pela inaplicabilidade do texto legal no qual se baseia por contrariar a Constituição da República. Na palavra do Ministro Ayres Britto, no precedente mencionado, cuida-se do exercício do “poder de precaver-se ou acautelar-se para minimizar a possibilidade das transgressões em concreto” (Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12, Plenário, DJe 1.9.2006).

16. O exercício dessa competência implícita do Conselho Nacional de Justiça revela-se na análise de caso concreto por seu Plenário, ficando os efeitos da inconstitucionalidade incidentalmente constatada limitados à causa posta sob sua apreciação, salvo se houver expressa determinação para os órgãos constitucionalmente submetidos à sua esfera de influência afastarem a aplicação da lei reputada inconstitucional.

(...)

19. Importante realçar não significar essa atuação do Conselho Nacional de Justiça reconhecer-lhe competência para declarar inconstitucionalidade de norma jurídica, menos ainda atribuir efeito erga omnes à



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

inconstitucionalidade assentada no julgamento do processo administrativo, por não resultar em anulação ou revogação da lei, cuja vigência persiste.

(...)

20. Insere-se, assim, entre as competências constitucionalmente atribuídas ao Conselho Nacional de Justiça a possibilidade de afastar, por inconstitucionalidade, o fundamento legal de ato administrativo objeto de controle, determinando aos órgãos submetidos a seu espaço de influência a observância desse entendimento, por ato expresso e formal tomado pela maioria absoluta de seus membros.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

Eu acompanho Vossa Excelência e entendo que quem quer que tenha que aplicar lei, sem ser um órgão subalterno, deve interpretar a Constituição e, se entender que a lei é incompatível com a Constituição, tem que ter o poder de não a aplicar, sob pena de estar violando a Constituição, no que acompanho. Vossa Excelência até fez a distinção entre não aplicar lei inconstitucional ou declará-la inconstitucional. Concordo com esse ponto.

MINISTRO LUÍS FUX:

Nesse ponto não se desconhece que, pela natureza eminentemente administrativa do Conselho Nacional de Justiça, o órgão não possui funções jurisdicionais, não atraindo competência, portanto, para realizar controle de constitucionalidade. **Ocorre que o Conselho Nacional de Justiça pode afastar a aplicação de norma quando reconhecer sua inconstitucionalidade, ainda mais quando a matéria veiculada já se encontra pacificada nesta Corte, como é o caso da**



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

impossibilidade de criação de cargos em comissão fora das funções de direção, assessoramento e chefia. Desse modo, a partir da decisão impugnada, **fica claro que não se trata de declaração de inconstitucionalidade, prerrogativa do Poder Judiciário, mas do afastamento da norma tida por inconstitucional, tal qual facultado a toda a administração pública. A distinção foi realçada, há muito, pelo Plenário desta Corte no julgamento do RMS 8.372, Rel. Min. Pedro Chaves, DJ 26.04.1962. Importante observar, ainda, recente orientação da Segunda Turma desta Corte, na qual restou afirmado que o Conselho Nacional de Justiça poderia deixar de aplicar normas vigentes quando essa determinação decorrer de anterior interpretação da matéria por esta Corte** (MS 26.739, Relator Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 01/03/2016, DJe 14.06.2016). (...) Noutro giro, a necessidade de prévia manifestação do Plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria para o afastamento da norma, antes de ser requisito indispensável, deve, no meu entender, ser visto como instrumento hábil, e, inclusive a ser observado, como ônus argumentativo para justificar os motivos pelos quais reputa a norma inconstitucional, a possibilitar seu afastamento. Deveras, para não vulgarizar e alargar de maneira ilimitada a competência do Conselho Nacional de Justiça, assento, como premissa teórica, que o afastamento de leis ou atos normativos somente deve ocorrer nas hipóteses de cabal e incontestado ultraje à Constituição – certamente potencializada por precedentes deste Supremo Tribunal Federal sobre a matéria –, de maneira que, nas situações de dúvida razoável a respeito do conteúdo da norma adversada, deve-se prestigiar a opção feita pelo legislador, investido que é em suas prerrogativas pelo batismo popular (THAYER, James Bradley. The Origin and Scope of the American Doctrine of



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Constitutional Law. Harvard Law Review. Vol. 7 (3), 1893, p. 129/156).

MINISTRO MARCO AURÉLIO:

A Lei Maior é a Constituição Federal. **De há muito, o Supremo assentou que órgão algum da Administração Pública está compelido a observar lei conflitante com a Carta da República. Reporto-me a precedente da lavra do ministro Victor Nunes Leal, no qual envolvido ato do Tribunal de Contas da União. Partindo dessa premissa, o Conselho Nacional de Justiça, órgão estritamente administrativo, atuou à luz do disposto no artigo 37 da Constituição Federal e procedeu a glosa, não em processo objetivo, alusivo a controle de constitucionalidade de certa lei, mas de nomeações realizadas pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. Atuou em sintonia com o Diploma Maior**” – grifos acrescidos

Mais recentemente (18/12/2017), o Ministro do STF Edson Fachin negou monocraticamente pedido de liminar articulado nos autos do Mandado de Segurança nº 34.987-DF, em respeito ao precedente do Tribunal Pleno acima transcrito. Na referida decisão, Sua Excelência também cita outro julgado (MS 27.744) em que a maioria dos Ministros da Primeira Turma consignou seu alinhamento à tese ora defendida – registre-se que o próprio relator, Ministro Luís Fux, que em 2015 negou essa possibilidade, passou a defender esse entendimento posteriormente (em 2016) no precedente de relatoria da Ministra Cármen Lúcia (PET 4656) –, *in verbis*:

Ademais, sustenta o Impetrante que o CNMP promoveu controle de constitucionalidade da norma estadual, ao afastá-la para o fim de aplicar-lhe a penalidade de perda do cargo sem observar as condicionantes ali previstas, exorbitando de suas atribuições. Contudo, em análise da decisão ora impugnada, e contrastando-a com recente precedente firmado



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

pelo Plenário desta Casa, não depreendo que o CNMP tenha extrapolado de suas funções. (...)

Em hipótese semelhante, o Plenário desta Corte, em voto prolatado em 19.12.2016, entendeu pela possibilidade de, no exercício de seu mister constitucional, o Conselho Nacional de Justiça – e, por analogia, aplica-se o precedente também ao Conselho Nacional do Ministério Público – concluir, para apreciação do caso concreto, pela prevalência das normas constitucionais em face de lei infraconstitucional, como se depreende da seguinte ementa (...)

Nem mesmo o precedente citado pelo Impetrante, MS 27.744, abarca a tese alegada, **uma vez que, muito embora o Ministro Relator tenha entendido pela impossibilidade de controle de constitucionalidade pelo CNMP, os demais Ministros que o acompanharam ressalvaram expressamente a possibilidade de que o órgão deixe de aplicar norma que entenda inconstitucional no julgamento de caso concreto colocado à sua análise (...)**

Do exame dos demais votos, contudo, depreende-se:

Ministro Roberto Barroso:

“(...) 12. A meu ver, não há impedimento para que o CNMP realize esta modalidade de controle. Conforme me pronunciei na sessão do dia 06.05.2014, concordo com o Min. Marco Aurélio no sentido de que quem tem a incumbência de aplicar a norma a uma situação concreta não pode ser compelido a deixar de aplicar a Constituição e aplicar a norma que considera incompatível. Não se trata, aqui, de realizar controle abstrato de constitucionalidade, mas, sim, de deixar de aplicar uma norma ao caso concreto, em face



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

da supremacia da Constituição (controle incidental).”

Ministro Marco Aurélio:

“Presidente, reitero o que tive a oportunidade de veicular a partir de outro caso, ou seja, a existência de precedente sobre a matéria, da lavra do ministro Victor Nunes Leal, quando se consignou que órgão administrativo, seja qual for, pode deixar de aplicar lei que tenha como conflitante com a lei das leis, que é a Constituição Federal, observando esta última. Seria verdadeira incongruência assentar-se a inexistência dessa possibilidade. Tornar-se-ia prevalecente, muito embora no campo administrativo, a lei inconstitucional.”

Ministra Rosa Weber:

“Eu, da mesma forma, comungo da compreensão de que um órgão administrativo pode, sim, deixar de aplicar uma lei que repute inconstitucional. Tenho decidido nessa linha. Então, a minha fundamentação converge com a agora trazida pelo Ministro Luís Roberto, já defendida anteriormente pelo Ministro Marco Aurélio.”

– grifos acrescidos

No mesmo sentido é válido mencionar que o Plenário do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), durante a 44ª Sessão Extraordinária, ocorrida em 15.05.2018, nos autos do Procedimento de Controle Administrativo n. 0001809-93.2016.2.00.0000 (PJE), por maioria, **decidiu, conforme acórdão publicado em 18.05.2018, preliminarmente, pela possibilidade de afastamento de atos administrativos baseados em leis inconstitucionais, as quais devem ter sua aplicação negada, no caso concreto, em razão dessa manifesta incompatibilidade, conforme já reconhecido por nossa Suprema Corte.**



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Neste prisma, vejamos trechos da razão de decidir do voto divergente vencedor do Conselheiro do CNJ, Dr. Valdetário Andrade Monteiro, bem como da sua conclusão, além de excerto da razão de decidir do voto do Conselheiro do CNJ, Dr. André Godinho, que o acompanhou:

“PRELIMINARMENTE DA POSSIBILIDADE RECONHECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DE AFASTAMENTO DE ATOS ADMINISTRATIVOS BASEADOS EM LEIS INCONSTITUCIONAIS (...)”

Em 2009, nos autos do Pedido de Providências nº 200810000022372, o Conselheiro Antônio Umberto de Souza Junior, analisando procedimento instaurado por associação de classe – em que se sustentava erro no pagamento das substituições aos magistrados, em razão de observância ao disposto no art. 221 do Código Judiciário do Pará (redação conferida pela Lei Estadual nº 6.811/2005), em detrimento das disposições dos artigos 93, caput e V, da CF/88 e 124 da LOMAN – afastou a aplicação da norma local. A ementa, por abordar sinteticamente a questão deve ser reproduzida:

“Procedimento de Controle Administrativo. Magistratura. Conselho Nacional de Justiça. Competência para afastamento da aplicação de norma conflitante com a Constituição nos casos concretos.

– “Em ambiente de múltiplos legitimados ao controle difuso da conformação constitucional dos atos normativos, há espaço de harmônico convívio entre o controle incidental de constitucionalidade e o controle direto, de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal [...]”

(CNJ – PP 200810000022372 – Rel. Cons. Antônio Umberto de Souza Junior – 86ª Sessão – j. 09.06.2009 – DJU 17.06.2009)”

O Conselheiro Relator frisou em seu voto o seguinte:

“(...) abraçou o Brasil o sistema híbrido de controle de constitucionalidade, onde convive,



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

ao lado do controle direto e abstrato, o controle difuso, dispersamente atribuído não só aos tribunais em geral, mas, lembrando HÄBERLE e sua Sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, a todos os entes humanos e suas ficções jurídicas personificadas. **Assim, não usurpa o Conselho Nacional de Justiça nenhuma competência da Suprema Corte quando, para verificar a correção da conduta administrativa dos tribunais, precisa examinar a harmonia ou desafinação de norma local com os parâmetros da Constituição Federal e, nessa perspectiva, conclua pelo afastamento da aplicação da norma atritante.**

(...)

Na parte em que importa para o presente voto ficou decidido:

“A decisão administrativa pode reconhecer a inconstitucionalidade da lei para deixar de aplicá-la quando há fortes indícios de sua inconstitucionalidade, possibilidade inerente ao exercício da autotutela administrativa.

Não há ilegalidade em suspender a regulamentação administrativa de Lei cuja constitucionalidade é controvertida”.

(...)

DAS DECISÕES DO STF

(...)

Destaca-se ainda o voto do **Ministro Dias Toffoli**, do qual se extrai:

“O Conselho Nacional de Justiça, independentemente da questão da inconstitucionalidade, atuou nos limites de suas prerrogativas. O juízo sobre a aplicabilidade ou a constitucionalidade de certas normas não é privativo do Poder Judiciário ou do Supremo Tribunal Federal. E não cuido aqui da noção de Constituição aberta de Peter Haberle – com a atuação popular em sua interpretação, pelo método concretista -, mas algo bem mais simples: a distinção entre a condenação, por inconstitucionalidade, de um texto normativo, por um órgão autorizado, como delimita Hans Kelsen e essa restrição levada a efeito por qualquer um do povo ou por um órgão do Estado, mas sem o resultado de banir a regra do ordenamento jurídico de maneira erga omnes

[...]



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

No entanto, negar ao CNJ o poder de interferir na atuação irregular do Tribunal submetido ao seu controle administrativo e financeiro (§ 4º do artigo 103-B da CF) é restringir excessivamente o campo de ação do órgão, sem que haja fundamento relevante pra isso”.

Recentemente, foi publicada decisão proferida em 19 de dezembro de 2016, nos autos da PET 4656, na qual o Plenário do STF julgou improcedente ação que questionava decisão do CNJ que anulou nomeação de mais de cem funcionários para cargos de confiança no TJ/PB, negando a ordem em doze mandados de segurança sobre o mesmo tema.

(...)

No caso, o Conselho declarou a nulidade das nomeações feitas com fundamento na Lei Estadual nº 8.223/07, tidas como irregulares pela não observância da exigência de concurso público para ingresso no serviço público, e determinou que o TJ/PB adotasse as providências necessárias à exoneração dos respectivos ocupantes no prazo de sessenta dias.

Conforme o autor da ação no STF, ao decidir, o CNJ teria declarado, implicitamente, a inconstitucionalidade da Lei Estadual, violando a competência do Supremo.

Conhecendo o procedimento, o Supremo Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, **nossa Presidente, Ministra Cármen Lúcia, considerou válida e legítima a atuação do Conselho Nacional de Justiça. Destacando o seguinte:**

“Entre as competências constitucionalmente atribuídas ao CNJ está a possibilidade de afastar, por inconstitucionalidade, o fundamento legal de ato administrativo objeto de controle.”

Assim, concluiu que **“Insere-se, assim, entre as competências constitucionalmente atribuídas ao Conselho Nacional de Justiça a possibilidade de afastar, por inconstitucionalidade, o fundamento legal de ato administrativo objeto de controle, determinando aos órgãos submetidos a seu espaço de influência a observância desse entendimento, por ato expresso e formal tomado pela maioria absoluta de seus membros.”**



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

Quanto à constitucionalidade da Lei paraibana, a Ministra observou que o Supremo já havia se pronunciado sobre normas de caráter semelhante, declarando-as inconstitucionais. No julgamento da ADI 3.233, o Supremo assentou a inconstitucionalidade da Lei, diante da ausência de demonstração efetiva da necessidade de exceção à regra.

Portanto, parece que a matéria já foi devidamente destrinchada pelo Supremo, que produziu o seguinte entendimento: **O CNJ pode fazer o controle de atos administrativos, afastando os efeitos daqueles que houverem sido fruto de leis inconstitucionais.**

Pois bem, verdadeira a premissa, não tem qualquer sentido deixar de reconhecer a possibilidade do CNJ, quando se deparar com atos administrativos embasados em lei cuja inconstitucionalidade seja evidente, afastar a aplicação de determinado arcabouço legal.

(...)

CONCLUSÃO:

Considerando o quanto decidido na ADI 1726 MC/DF e o voto exarado nos autos da Pet 4656/PB, especialmente o seguinte trecho (página 71 do acórdão):

“(...) Possibilita-se, portanto, o afastamento da norma tida por inconstitucional, sendo vedado, por óbvio, a declaração de inconstitucionalidade, que, como visto, possui eficácia geral muito mais ampla que o mero afastamento da norma. Desse modo, o Conselho Nacional de Justiça pode afastar a aplicação de norma baseada em sua inconstitucionalidade, especialmente quando a matéria veiculada já se encontra pacificada nesta Corte (...)”

(...)

Brasília, 20 de fevereiro de 2018.

Conselheiro **Valdetário Andrade Monteiro**

Relator”

Excerto de voto do Conselheiro do CNJ, Dr. André Godinho, que acompanhou a divergência vencedora aberta pelo Conselheiro do CNJ, Dr. Valdetário Andrade Monteiro:

“Todavia, analisando mais detidamente a matéria, verifica-se que a posição acima



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

aparenta dissonância com a atual linha de entendimento da Corte Suprema sedimentada no julgamento da Pet 4656 no qual ficou consignado que órgãos administrativos autônomos, como o CNJ, o CNMP e o TCU, ao realizarem controle de validade dos atos administrativos, podem determinar a não aplicação de leis que afrontem o texto constitucional, sob a premissa de que possuem a obrigação inerente de fazer valer a Constituição Federal de 1988.

(...)

Em sintonia a tal entendimento, ao acompanhar o voto da relatora, o ministro Luís Roberto Barroso frisou que “quem quer que tenha que aplicar lei, sem ser um órgão subalterno, deve interpretar a Constituição e, se entender que a lei é incompatível com a Constituição, tem que ter o poder de não a aplicar, sob pena de estar violando a Constituição”.

A mesma ratio decidende foi recentemente aplicada pelo Ministro Edson Fachin no MS 34.987/DF que trata de caso semelhante em relação aos poderes conferidos ao CNMP. Pela clareza das ideias e pela brilhante exposição dos fundamentos, transcrevo trechos da decisão:

“12. Quanto à natureza da decisão impugnada, há de se ter em conta a distinção entre a conclusão sobre o vício a macular lei ou ato normativo por inconstitucionalidade, adotada por órgão jurisdicional competente, e a restrição de sua aplicação levada a efeito por órgão estatal sem a consequência de excluí-lo do ordenamento jurídico com eficácia erga omnes e vinculante.

(...)

14. Esse entendimento conjuga-se com o ideal da sociedade aberta de intérpretes, preconizada por Peter Häberle, segundo o qual “[a] interpretação constitucional é, em realidade, mais um elemento da sociedade aberta”, que envolve “[t]odas as potências públicas, participantes materiais do processo social” (Häberle, Peter. Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição - Contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Sergio Antonio Fabris. Porto Alegre, 1997, p. 13).

15. Daí não se extrai legitimidade para qualquer agente do Estado negar aplicação a texto normativo que repute contrário à Constituição por interpretação singular. Tampouco se admite conferir efeito erga omnes à inconstitucionalidade arguida por órgão ao qual a Constituição da República atribuiu o controle de validade jurídica de atos administrativos.

Todavia, como enfatizado pelo Ministro Ayres Britto no julgamento da Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12, em passagem mencionada pelo Ministro Gilmar Mendes na manifestação do Conselho Nacional de Justiça juntada à Ação Cautelar n. 2.390/PB, **extrai-se do núcleo normativo implícito do inc. II do § 2º do art. 103-B da Constituição da República competência do órgão de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura nacional para “dispor, primariamente, sobre cada qual dos quatro núcleos expressos, na lógica pressuposição de que a competência para zelar pela observância do art. 37 da Constituição da República e ainda baixar os atos de sanção de condutas eventualmente contrárias à legalidade é poder que traz consigo a dimensão da normatividade em abstrato, que já é forma de prevenir a irrupção de conflitos” (Relator o Ministro Ayres Britto, Plenário, DJe 1.9.2006). Nesses termos, concluída pelo Conselho Nacional de Justiça a apreciação da inconstitucionalidade de lei aproveitada como fundamento de ato submetido ao seu exame, poderá esse órgão constitucional de controle do Poder Judiciário valer-se da expedição de ato administrativo formal e expresso, de caráter normativo, para impor aos órgãos submetidos constitucionalmente à sua atuação fiscalizadora a invalidade de ato administrativo pela inaplicabilidade do texto legal no qual se baseia por contrariar a Constituição da República”. (MS 34987 MC, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, julgado em 18/12/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-018 DIVULG 31/01/2018 PUBLIC 01/02/2018)**

(...)



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Conselheiro **André Godinho**” (Grifos do original e acrescidos)

Na linha do quanto decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), citados acima, assente-se que a Lei Orgânica e o Regimento Interno deste Tribunal, no tocante à competência para, no caso concreto, afastar ou negar a aplicação de lei ou ato do Poder Público verticalmente incompatível com a Constituição Federal, ou seja, sem declarar a sua inconstitucionalidade, reservam a questão ao Pleno, salvo se já houver pronunciamento prévio deste ou do STF sobre a questão (art. 144, da LOTCE-RN, e art. 407, do RITCE-RN), o que é o caso.

Assim, concluo que no caso concreto, por restarem presentes diversos marcos interruptivos a postergar o prazo prescricional, não se observa a consumação de nenhuma das hipóteses de prescrição, seja da pretensão punitiva ou da pretensão ressarcitória, não sendo necessário, em relação a essa última, inclusive, perquirir o elemento subjetivo dolo, para fins de se enquadrar as condutas a serem escrutinadas nestes autos como ato doloso de improbidade administrativa – o que as tornaria imprescritíveis –, técnica que considero plenamente possível em sede incidental na esfera dos Tribunais de Contas – a exemplo do que fazem outros órgãos do próprio Poder Judiciário que não têm competência em razão da matéria e da pessoa para julgar esse tema, mas o abordam *incidenter tantum*, como a Justiça Eleitoral em casos de improbidade administrativa –, vez que em termos de mérito, propriamente, somente ao Poder Judiciário lhe é dado fazê-lo, em face de competências específicas reconhecidas a determinados órgãos que compõem a sua estrutura orgânica.

Ante o exposto, **reconheço que a prescrição da pretensão punitiva e a pretensão de ressarcimento ao erário não restaram configuradas. Passo, portanto, ao exame integral do mérito do feito.**



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

2. Da gestão da Câmara Municipal de Touros.

2.1. Da ausência de destinação específica de combustíveis e lubrificantes. Irregularidade material. Condenação em ressarcimento ao erário e ao pagamento de multa em percentual do dano presumido. Remessa imediata de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual.

O Corpo Técnico imputou ao ex-Presidente da Câmara Municipal a responsabilidade pela ocorrência de **danos ao erário no valor total de R\$ 41.251,57, por execução de despesas com aquisição de combustíveis e lubrificantes sem a devida identificação dos beneficiários ou de sua destinação específica.**

Em sua defesa (Evento n.º 02, fls. 138/142), **Francisco Vieira** alegou, em síntese, que houve destinação pública dos combustíveis e lubrificantes adquiridos, porquanto devidamente identificados os veículos que utilizariam o objeto contratado. Contudo, comunicou que, de fato, não havia registro da quilometragem, tendo em vista que essa exigência teria passado a existir a partir da Resolução n.º 022/2011-TCE. Por fim, juntou os documentos dos veículos e uma declaração do contratado, indicando que o combustível teria sido utilizado nos “*veículos Ford/Fiesta – VW Gol Special – Placa MYF-2773*”.

Pois bem. Da análise da documentação referente a essa contratação e sua prestação de contas (Evento n.º 01, fls. 64/96), percebo que **assiste razão ao Corpo Técnico e ao Ministério Público de Contas na verificação da ocorrência de danos ao erário.**

Analisando as contas apresentadas, **não se observa o necessário detalhamento da prestação de contas da despesa pública em questão**, em descumprimento à legislação vigente, em especial ao art. 15, § 2.º, III e art. 32, § 1.º, IV, "j", da Resolução n.º



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

022/2011-TCE/RN, que nesse caso exige o número da placa e a quilometragem registrada no hodômetro, sempre que se trate de despesa relativa ao consumo de combustíveis e lubrificantes, à reposição de peças e a consertos de veículos, *in verbis*:

Art. 15. Os processos de comprovação da despesa pública orçamentária realizada pelo regime ordinário ou comum, afora outros documentos previstos em legislação específica, serão compostos, obrigatoriamente, das seguintes peças:

§ 2º No anverso de cada documento comprobatório da despesa (documento fiscal, recibo, folha de pagamento etc.), haverá de constar:

III – número da placa e quilometragem registrada no hodômetro, sempre que se trate de despesa relativa a consumo de combustíveis e lubrificantes, a reposição de peças e a consertos de veículos.

Art. 32. Toda e qualquer documentação pertinente à arrecadação de receitas ou à execução de despesas, assim como aos demais atos de gestão com repercussão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, emanada das Administrações Públicas Estadual e Municipais, quando não enviada ao TCE/RN, nos termos desta Resolução e de outras legislações específicas em vigor, deverá permanecer arquivada na sede do respectivo órgão ou entidade de origem, devidamente organizada e atualizada, para efeito de possibilitar a sua fiscalização in loco, a cargo deste Tribunal, sempre que julgada oportuna e conveniente.

§ 1º Observadas as atribuições constitucionais, legais e regulamentares que lhes compete, os órgãos e entidades públicos, para os fins de atendimento do disposto no caput, deverão manter, em especial:



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

IV – arquivos próprios, contendo, em separado:

j) mapas de controle periódico (semanal, quinzenal ou mensal) dos gastos com cada veículo pertencente à Administração, evidenciando quilômetros, consumo de combustíveis/lubrificantes e despesas com reposição de peças e com consertos;

Nesse ponto, constato a insatisfatória e insuficiente prestação de contas apresentada.

No que se refere à alegação de que a Resolução n.º 022/2011 teria inovado nessa matéria e passado a exigir uma prestação de contas mais detalhada, reputo que esse argumento deve ser de pronto rechaçado. Do que se vê dos Normativos desta Corte de Contas, percebe-se que a exigência acima apontada é antiga, presente nas diversas Resoluções editadas por este TCE/RN e que dispõem sobre a documentação necessária à adequada apresentação das contas de despesa relativa ao consumo de combustíveis e lubrificantes, à reposição de peças e a consertos de veículos, a exemplo da Resolução n.º 012/2007.

Desse modo, considerando que as despesas ocorreram em 2012 e o Normativo que regulamenta a prestação de contas é de 2011, não há que se cogitar a procedência da tese defensiva. Ademais, independentemente dessa questão, observo que **os documentos juntados aos autos não se constituem em meio hábil a comprovar a legítima destinação da despesa pública sub examine.**

Na hipótese dos autos, diante da deficiente prestação de contas, tem-se por flagrante o atentado aos princípios da legalidade estrita, da publicidade, da moralidade e da transparência da Administração (art. 37 da CF/88).

Vejo, portanto, que não há prova cabal da destinação específica das despesas questionadas, havendo, pois, incidência do enunciado da Súmula n.º 22, do TCE/RN, que dispõe que:



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Súmula n.º 22-TCE/RN: A aquisição de material sem comprovação de sua destinação por meio documental caracteriza dano ou prejuízo ao erário, e gera, dentre outros efeitos, a obrigação de restituir o valor despendido.

Dessa forma, considero que a prestação de contas se mostrou insatisfatória e insuficiente, não havendo comprovação adequada da boa e regular aplicação do dinheiro público, fato que representa irregularidade material, vislumbrando-se a ocorrência de dano presumido ao erário. Nesse contexto, em que pese haja menção à finalidade da despesa, **não há comprovação de que o combustível adquirido tenha atingido a finalidade pública a que se destinava.**

Assim, na hipótese dos autos, não foi devidamente identificada a destinação do dispêndio público questionado. Logo, caracterizado está o dano ao erário, o que gera, dentre outros efeitos, a **desaprovação das contas e a obrigação de restituir o valor despendido.** Essa é a firme jurisprudência desta Corte de Contas. Vejamos:

Examinando detidamente os autos, **concluo que as razões defensórias não são suficientes para afastar a irregularidade, notadamente porque não consta no caderno processual qualquer documento de controle dos abastecimentos.** Ou seja, a parte não se desincumbiu do dever de demonstrar que **o combustível adquirido foi utilizado apenas para abastecer o veículo oficial da Câmara Municipal.** Ademais, utilizando a média de consumo informada pelo INMETRO (evento 01, fl. 254), apenas no ano de 2012 o Fiat Uno da Casa Legislativa percorreu aproximadamente 122.000km (cento e vinte e dois mil quilômetros), o que equivale a 03 (três) voltas completas na Terra. **Assim, não havendo comprovação da destinação pública da despesa, necessário reconhecer o dano ao erário, com o consequente dever de ressarcimento por parte do ordenador de despesas.** (Processo n.º 008.173/2013.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Conselheiro Relator Gilberto Jales. Julgado em 21/01/2020).

Nos autos não consta **a identificação mínima dos supostos veículos beneficiados com esse combustível. Assim, diante da ausência de prova da destinação específica, falece a finalidade pública da despesa.** Em defesa o responsável nada disse a respeito, o que configura a irregularidade material e dano ao erário, consoante enunciado da Súmula n. 22, do TCE/RN **(Processo n.º 003340/2009. Conselheiro Relator Carlos Thompson Costa Fernandes. Julgado em 08/08/2019).**

Subsiste, ainda, como irregular a aquisição de combustíveis e lubrificantes destinado ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alexandria, **sem qualquer indicação dos veículos abastecidos, impossibilitando verificar o alcance do interesse público, sendo bastante reportar a Súmula nº 22 – TCE** para ratificação de irregularidade de cunho material ensejadora de restituição integral do valor empregado. **(Processo n.º 004.719/2012. Conselheira Relatora Maria Adélia Sales. Julgado em 31/01/2019).** – grifos acrescidos

Assim, devem ser desaprovadas as contas, na forma prevista no art. 75, incisos II e IV, da Lei Complementar Estadual n.º 464/2012, impondo-se ao responsável a obrigação de ressarcimento aos cofres públicos de **R\$ 41.251,57 (quarenta e um mil, duzentos e cinquenta e um reais e cinquenta e sete centavos), em valores da época,** a serem devidamente atualizados consoante disposto na Lei Orgânica deste Tribunal e na Resolução n.º 013/2015-TCE.

Imprescindível também que se comine, com fundamento no art. 107, I, da Lei Complementar n.º 464/2012, **multa ao responsável no equivalente a 30% (trinta por cento) do débito individualmente imputado** e a ser devidamente atualizado, **sem**



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

prejuízo de remessa imediata de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual.

2.2. Da contratação de serviços de assessoria jurídica e contábil mediante convite. Da ausência da comprovação da retenção de contribuição previdenciária na contratação de assessoria contábil. Da prestação de serviços de capacitação de pessoal. Inexistência de parecer do controle interno. Da falta de comprovação da regularidade fiscal durante a execução contratual. Irregularidades não comprovadas. Ausência de provas. Improcedência das imputações.

A instrução apontou, ainda, que os **serviços de assessoria jurídica e contábil**, contratados no início do exercício de 2012, mediante os Convites n.º 003/2011 e n.º 002/2012, respectivamente junto a Alexandre Filgueira Souza e à Silva e Maria Salete Baracho, **seriam de natureza permanente, razão pela qual deveriam ser prestados por pessoas integrantes do quadro de pessoal**, ocupantes de cargo público.

Demais disso, ao auditar o contrato de prestação de serviços de assessoria contábil junto à Maria Salete Baracho, o Corpo Técnico teria identificado a **falta da comprovação da retenção de contribuição previdenciária**.

Por fim, remanesce a imputação de que **não haveria parecer do órgão de controle interno e certidões comprobatórias da regularidade fiscal do Instituto Capacitar, supostamente contratado para prestação de serviços de capacitação de pessoal**.

Em defesa, **Francisco Vieira** alegou que não havia assessores jurídicos e contábeis concursados na Câmara, por isso teve que contratá-los mediante convite. Ademais, aduziu que, por se tratar de



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

serviço autônomo, a contratada para prestação de serviços contábeis seria segurada facultativa da previdência e que a ausência da certidão de recolhimento seria falha da Controladoria. Por fim, teceu as mesmas considerações quanto à contratação para prestação de serviços de capacitação de pessoal.

Pois bem.

Em que pesem as imputações contidas no **Relatório de Auditoria** (Evento n.º 02, fls. 121/129), **não se observa nos autos nenhum documento referente às contratações do serviço de assessoria jurídica, contábil e de capacitação de pessoal**, o que me leva a crer que a Comissão de Auditoria não juntou os procedimentos relativos às contratações no caderno processual.

Ou seja, **não há nos autos nenhum elemento de prova que sustente as acusações**, não tendo sido demonstrada documentalmente a prática das citadas irregularidades durante a instrução processual. Diante disso, reputo que esse conjunto de imputações deve ser considerado improcedente por ausência de provas.

3. Das verbas indenizatórias pagas aos Vereadores.

3.1. Premissas conceituais e jurídicas da verba indenizatória.

Antes de adentrar no exame dos achados de auditoria relacionados à instituição e ao pagamento da verba indenizatória de gabinete dos Vereadores da **Câmara Municipal de Touros**, entendo necessário, introdutoriamente, assentar as premissas conceituais e jurídicas para a adequada compreensão da matéria.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Inicialmente, destaco que **não há vedação constitucional à possibilidade de recebimento de parcelas de caráter indenizatório pelos detentores de mandato eletivo no Poder Legislativo.**

No plano federal, a **Câmara dos Deputados** instituiu, por meio do Ato da Mesa n.º 43/2009, “*Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar*”, destinada a custear gastos exclusivamente vinculados ao exercício da atividade de seus Parlamentares. Igualmente o fez o **Senado Federal**, por intermédio do Ato da Comissão Diretora n.º 3/2003, regulamentado pelo Ato do Primeiro-Secretário n.º 5/2014. No âmbito estadual, a **Assembleia Legislativa** regulamentou a “*Verba Indenizatória do Exercício Parlamentar*”, prevista na Resolução n.º 033, de 08 de junho de 2016, por meio do Ato da Mesa n.º 1951/2016. Por simetria, a **Câmara Municipal de Touros** e diversas outras Câmaras Municipais também instituíram semelhantes parcelas indenizatórias.

Contudo, do exame dos diversos atos normativos que regem a matéria no âmbito de cada Parlamento, nos distintos entes federativos, **percebe-se que a legislação não é uniforme.**

Nem poderia, porquanto o rol de despesas indenizáveis deve variar de acordo com as competências e abrangência de cada casa legislativa. Não se mostra razoável no âmbito municipal, por exemplo, indenizar rotineiramente despesas com passagens aéreas de Vereadores. Já no âmbito federal, esse tipo de indenização se mostra compatível com a atividade de Deputados e Senadores. Desse modo, **não se pode adotar a premissa de que deve haver irrestrita simetria entre as despesas permitidas em cada esfera da Federação.**

Acrescente-se, ainda, que não se pode admitir o acolhimento integral – e sem qualquer juízo de ponderação – da regulamentação do Poder Legislativo Federal na Assembleia Legislativa e nas Câmaras Municipais, mormente quando o **Tribunal de Contas da**



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

União vem auditando³ a utilização dessas verbas indenizatórias e identificando diversos procedimentos que podem ser aprimorados, especialmente relacionados à concessão e à prestação de contas da cota parlamentar, a exemplo do que foi decidido em 10 de dezembro de 2019, por meio do Acórdão n.º 3048/2019 – TCU – Plenário, *in verbis*:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, ante as razões expostas pelo relator:

9.1. recomendar à Mesa da Câmara dos Deputados e à Comissão Diretora do Senado, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, nos princípios da legalidade, moralidade, eficiência, legitimidade e economicidade, ditados nos arts. 37, *caput*, e 70 da Constituição Federal, nos princípios administrativos do interesse público, da razoabilidade e proporcionalidade, assim como na orientação dada por meio do Acórdão 2.779/2017-TCU-Plenário para que os órgãos públicos federais revejam despesas discricionárias passíveis de redução em vista da premente necessidade de ajuste fiscal, que avaliem a oportunidade e a conveniência de adotar as seguintes providências no âmbito da

³ Cite-se, por exemplo, os seguintes procedimentos fiscalizatórios instaurados no âmbito do **Tribunal de Contas da União**: **(1) Processo TC 007.109/2007-0**, tratou de indícios de irregularidades na utilização de verba das cotas para divulgação de atividade parlamentar; **(2) Processo TC 009.647/2009-4**, analisou supostas irregularidades na concessão e utilização de cotas de passagens aéreas aos deputados federais com finalidade estranha ao objetivo do mandato; **(3) Processo TC 009.648/2009-1**, examinou supostas irregularidades na concessão e utilização de cotas de passagens aéreas em relação aos senadores; **(4) Processo TC 020.892/2014-4**, relativo à representação do MPF, questionando a contratação de bens e serviços rotineiros, ordinários e previsíveis, por meio das cotas; **(5) Processo TC 011.956/2015-1**, denúncia relativa à utilização da cota para locação irregular de veículos por Deputado; **(6) Processo TC 013.815/2016-4**, exame da utilização da cota para locação de veículos e despesas com combustíveis por Deputado; e **(7) Processo TC 025.092/2013-8**, investigação das irregularidades decorrentes dos expedientes “Operação Pega-Safado” e “Dossiê Dois”.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

gestão das cotas para exercício da atividade parlamentar:

9.1.1. reduzam os valores autorizados, a título de “dispêndios globais”, mediante cotas parlamentares;

9.1.2. revejam os gastos passíveis de ressarcimento a título de “divulgação da atividade parlamentar”, tendo em vista que tal ação atualmente é suprida pelos meios de divulgação oficiais das casas legislativas ou pelas redes sociais, gratuitas, com o fito de restringir os gastos nessa rubrica a áreas remotas que não possuam acessos à rede mundial de computadores ou a sinais de TV ou rádio, e fixem critérios e valores máximos para esse dispêndio;

9.1.3. revejam a manutenção de cotas destinadas ao ressarcimento de despesas com consultorias, assessorias e trabalhos técnicos, haja vista a estrutura e quadros técnicos disponíveis e aptos para o fornecimento de tais serviços aos parlamentares, e definam as situações que excepcionalmente podem dar ensejo a tais dispêndios e os valores máximos a serem cobertos;

9.1.4. fixem valores máximos para os ressarcimentos de despesas para manutenção de escritórios de apoio dos parlamentares e estabeleçam os gastos que poderão ser cobertos por essa rubrica;

9.1.5. revejam os limites máximos autorizados para os gastos com locação de veículos automotores, fretamento de aeronaves ou embarcações, combustíveis e lubrificantes;

9.1.6. aperfeiçoem os controles dos gastos com alimentação, a fim de corrigir distorções observadas com o ressarcimento de despesas ilegais ou suspeitas, tais como bebidas alcólicas, refeições de terceiros, etc.;



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

9.1.7. exijam que os ressarcimentos a título de divulgação da atividade parlamentar sejam amparados na demonstração da publicidade ou divulgação realizada, e avaliem seu caráter educativo, informativo, de orientação social ou de prestação de contas, de forma que esses valores não sejam revertidos à promoção pessoal de parlamentares;

9.1.8. revejam os procedimentos atualmente adotados para, observado método amostral, aferir a adequação das despesas a serem ressarcidas e correspondente conformidade com as rubricas a que se referem; **(Acórdão 3.048/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).**

Há casos, ainda, de atos normativos que preveem despesas incompatíveis com o mandato legislativo, desconcordante com a natureza indenizatória ou, além disso, de verbas que possuem caráter remuneratório indevido.

Nesse cenário, transpondo essa realidade para a jurisdição deste Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, a meu ver, além de outros aspectos aferíveis *in concreto*, **para que o pagamento dessas verbas aos parlamentares municipais seja considerado regular** e, portanto, esteja em conformidade com a legislação e a jurisprudência dos Tribunais Judiciais e de Contas, **é minimamente necessário que sejam respeitados os seguintes parâmetros: (1)** a verba indenizatória deve ser instituída por lei em sentido formal, possuir caráter eventual e destinada a ressarcir o agente por gastos realizados no desempenho de suas atribuições, ou seja, deve estar relacionada com a atividade do parlamentar, observado o interesse público, não se prestando a satisfazer seus interesses privados; **(2)** seu pagamento deve observar as regras e os princípios que regem a Administração Pública, tais como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade e eficiência; **(3)** não pode ser incorporada, nem integrar a remuneração do agente para qualquer fim; **(4)** não pode ser



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

confundida com verba para custeio das despesas de manutenção e funcionamento do gabinete, sendo essa destinação vedada pelo ordenamento jurídico; **(5)** em razão da instituição da verba indenizatória, os gabinetes dos Vereadores não passam a ser considerados unidades orçamentárias autônomas, por absoluta falta de amparo constitucional e infraconstitucional; **(6)** os bens adquiridos e os serviços contratados com a verba indenizatória prescindem de prévio procedimento licitatório; **(7)** a lei que a regulamenta deve especificar os critérios para sua concessão, dispondo sobre quais despesas podem ser ressarcidas, o valor máximo indenizável e o procedimento para prestação de contas; **(8)** seu pagamento deve ser precedido da efetiva prestação de contas, de acordo com critérios previamente estabelecidos em lei em sentido formal, não se confundindo com o regime de adiantamento de despesa pública; e **(9)** a Câmara Municipal deve dar ampla publicidade, inclusive em seus portais na internet, buscando ao máximo promover a transparência desses gastos.

Frise-se, inicialmente, que a verba indenizatória **deve ser destinada a ressarcir o agente por gastos realizados no desempenho de suas atribuições, desde que haja previsão legal (em sentido formal) e orçamentária**, bem como a **despesa seja eventual e esteja relacionada à atividade do parlamentar, observado o interesse público**, não se prestando, desse modo, à satisfação de interesses privados do agente político. Ademais, **como as demais despesas públicas, seu pagamento deve observar as regras e os princípios que regem a Administração Pública, tais como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade e eficiência.**

Sobre a adequação entre a atividade do parlamentar e a despesa indenizável, destaco trecho do voto proferido pelo Exmo. Sr. Conselheiro Renato Costa Dias sobre a questão:

As verbas de caráter indenizatório devem ser empregadas exclusivamente no ressarcimento de despesas realizadas pelos Vereadores, no entanto, **devem possuir superfície de contato**



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

necessário com suas atribuições legiferantes ou fiscalizatórias, e, somente quando, extraordinariamente, houver a necessidade da aquisição de algum bem ou contratação de serviço, necessários em virtude de sua atividade e que fuja ao planejamento ordinário, é que pode ser concedida pela gestão da Câmara. Tal verba deve, portanto, possuir caráter eventual, extraordinário e transitório, não podendo ser instituída em parcela previamente definida, certa ou habitual. (Trecho de voto proferido pelo Conselheiro Renato Costa Dias. Processo n.º 013822/2015-TC, Acórdão n.º 110/2016, 10 de maio de 2016). – grifos acrescidos

Outrossim, **a verba não pode ser incorporada, nem integra a remuneração do agente para qualquer fim**, não se confundido, portanto, com os subsídios do agente público, nos termos do art. 37, § 11, da Constituição Federal⁴.

Neste ponto, importante ressaltar que o conceito de **remuneração** se refere à retribuição paga ao agente público pelo exercício de cargo ou função pública. No caso dos detentores de mandato eletivo, por força do art. 39, § 4,º, da Constituição Federal⁵, essa retribuição se dá por meio do pagamento de **subsídio**, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Já as **parcelas indenizatórias** destinam-se a recompor o patrimônio do agente e, portanto, não compõem nem se

⁴ **Constituição Federal.** Art. 37. *omissis* § 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

⁵ **Constituição Federal.** Art. 39. *omissis* § 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.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

incorporam à sua remuneração, caracterizando-se por serem eventuais e compensatórias.

A propósito, ressalto posição firmada pelo **Supremo Tribunal Federal** no Recurso Extraordinário n.º 204.143/RN, julgado em 25 de março de 1997, para o qual **a vantagem destinada aos parlamentares tem conteúdo indenizatório**, não se incorporando aos proventos de aposentadoria. No caso, o STF examinou a inconstitucionalidade de o parlamentar receber, sob a rubrica de ajuda de custo, verba de natureza remuneratória, extrapolando-se o teto constitucional de remuneração dos servidores públicos (art. 37, inciso XI), e violando-se a regra que limita o subsídio dos Deputados Estaduais a 75% daquele estabelecido aos Deputados Federais (art. 27, §2º). Na oportunidade, o Ministro Relator, Octavio Gallotti, asseverou que *“ou se reconhece o conteúdo remuneratório e impõe-se a obediência aos tetos constitucionais, ou se prefere cunho indenizatório e cai, pela base, a pretensão de fazer incorporar a verba ao benefício de quem já não desempenha o mandato, simplesmente pela falta do que indenizar”*.⁶

Sobre a **vedação à incorporação à remuneração** do agente político, veja-se entendimento do **Superior Tribunal de Justiça**:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. IMPOSTO DE RENDA SOBRE VERBAS RECEBIDAS POR PARLAMENTAR DENOMINADAS COMO COTAS DE SERVIÇOS. NÃO INCIDÊNCIA(...) **2. As verbas de gabinete recebidas pelos parlamentares, embora pagas de modo constante, não se incorporam aos seus subsídios. Precedentes do STJ e do STF.** (...) 5. Recurso especial parcialmente conhecido e nessa extensão, não provido. (REsp 1074152/RO, Rel.

⁶ STF. RE 204143, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Primeira Turma, julgado em 25/03/1997, DJ 12-12-1997 PP-65585 EMENT VOL-01895-07 PP-01319.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/08/2009, DJe 19/08/2009)

Com efeito, **caso a verba se confunda com vantagem remuneratória, verifica-se a irregularidade de tal pagamento**, por afronta ao art. 39, § 4.º, da CF/88. Acrescente-se que, recentemente, o Pleno deste Tribunal teve a oportunidade de enfrentar a matéria, tendo concluído, categoricamente, pela impossibilidade do pagamento desse tipo de vantagem. Vejamos trecho do voto condutor do *decisum*:

“Resta claro, pois, que essa verba indenizatória é puro privilégio descabido e desprovido de qualquer razoabilidade, porquanto lesivo ao patrimônio público, sem olvidar que a referida verba, tal como posta, tem nítido caráter remuneratório, o que esbarra em flagrante desconformidade com o art. 39, §4º da Constituição Federal, vez que a remuneração dos membros do Poder Legislativo é fixado por subsídio, em parcela única, sem acréscimo de vencimento ou qualquer outra espécie de pagamento pela contraprestação devida em razão do exercício do cargo ou da função. (SESSÃO ORDINÁRIA 00061ª, DE 15 DE AGOSTO DE 2017 - PLENO. Processo N.º 009917 / 2003 - TC (009917/2003- CMSJMIPIBU) Relator(a): MARIA ADÉLIA SALES ACÓRDÃO N. 294/2017-TC)

Por outro lado, acerca da **distinção entre as verbas indenizatórias parlamentares e as verbas de custeio de gabinete**, saliente-se que a primeira, indenizatória, deve se revestir do caráter da eventualidade, buscando evitar o enriquecimento sem causa da Administração, tendo em vista que apenas recompõe o patrimônio do agente político que realizou despesas no exercício de seu múnus.

De modo diverso, a instituição da comumente chamada **“verba de gabinete”** para custeio da operação e manutenção do gabinete do parlamentar é incompatível com o ordenamento pátrio, porquanto são despesas que devem ser executadas pelo regime ordinário e



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

ordenadas diretamente pela gestão da Câmara Municipal e não por cada gabinete individualmente, sob pena de se descentralizar, inconstitucional e ilegalmente, a execução do orçamento e transformar verbas eventuais em permanentes, ofendendo, em muitos casos, o dever de licitar.

Nesse sentido, trago à baila o entendimento desta Corte de Contas, formulado em consulta julgada em 24 de novembro de 2009, por meio do qual o TCE/RN considerou ilegal a instituição de verbas para custear as despesas dos gabinetes dos parlamentares municipais, *in verbis*:

a) Não é possível a instituição de verbas próprias para fazer face às despesas realizadas com gabinetes individuais para cada parlamentar municipal. (Processo n.º 005.979/2007-TC, julgado em 24/11/2009, Conselheira Presidente Maria Adélia Sales) – grifos acrescidos.

Consignou-se nesse julgamento que as despesas para manutenção e custeio do funcionamento do gabinete parlamentar devem ser executadas pelo regime ordinário e previstas no orçamento da Câmara Municipal, sendo vedado o adiantamento para a execução nos elementos de despesas de material de consumo e serviços de terceiros.

Posteriormente, em novo julgamento sobre a matéria, o Pleno deste Tribunal, ao apreciar a Consulta n.º 010.668/2009-TC, em 26 de outubro de 2010, ratificou esse posicionamento e esclareceu que **a concessão de verba indenizatória a vereadores municipais – diferentemente da verba para manutenção do gabinete – não afronta a Constituição Federal, desde que seja uma situação passível de ressarcimento, esteja prevista em lei, sejam cumpridos os requisitos para a sua percepção e que não haja uma desvirtuação de sua natureza jurídica. Vejamos:**

a) Não afronta a Constituição Federal a concessão de verba indenizatória a vereadores municipais, desde que seja uma situação



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

passível de ressarcimento, esteja prevista em lei, sejam cumpridos os requisitos para a sua percepção e que não haja uma desvirtuação de sua natureza jurídica;

b) não é possível a concessão de verbas indenizatórias por convocação extraordinária ou identificada como verba de gabinete, admitindo-se a concessão de diária prevista em lei, reservando-se esta Corte de Contas oportunamente aferir a licitude de outras verbas indenizatórias não mencionadas; (Processo n.º 010.668/2009-TC, julgado em 26/10/2010, Conselheiro Presidente em exercício Valério Mesquita) – grifos acrescidos.

Essa também é a jurisprudência de outros Tribunais de Contas pátrios, como, por exemplo, a do **Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso:**

Acórdão n.º 1.761/2006. Despesa. Verba de natureza indenizatória. Poder Legislativo. Custeio de gastos no exercício do mandato. Possibilidade de instituição. **É constitucional o pagamento de verba indenizatória a parlamentares, destinada ao custeio de gastos efetivamente realizados durante o exercício do mandato, observado o limite constitucional para despesas da Câmara Municipal. Verba indenizatória não pode ser confundida com verba para o custeio de despesas do gabinete, sendo essa vedada pelo ordenamento jurídico.** (Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. Consolidação de entendimentos técnicos. 2 ed. Cuiabá: TCE, 2008, pp. 48 e 49) – grifos acrescidos.

Acórdãos n.º 868/2003, 968/2002 e 1.277/2001. Despesa. Verba de Gabinete. Poder Legislativo. Vedação à instituição. **É ilegal a constituição de verba de gabinete nas Câmaras Municipais, sendo de responsabilidade dos ordenadores de despesas o suprimento de materiais de consumo e serviços de terceiros, de maneira**



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

global, e não destinar verba aos vereadores, descaracterizando, inclusive, a função do agente político. (Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado. Consolidação de entendimentos técnicos. 2 ed. Cuiabá: TCE, 2008, p. 51) – grifos acrescidos

Desse modo, diferentemente da parcela indenizatória, a verba para custeio de gabinete, cuja instituição é vedada pelo ordenamento constitucional e infraconstitucional, refere-se a dispêndios com manutenção e organização administrativa dos gabinetes da Câmara, que, na verdade, devem se submeter ao processo ordinário de planejamento e de execução centralizada da despesa pela administração da Câmara, sob pena de se proceder a uma indevida descentralização orçamentário-financeira.

Repise-se: as despesas regulares e previsíveis devem ser contratadas de forma centralizada pelo ordenador de despesas do respectivo Poder ou órgão, obedecidas as normas constitucionais e legais, em especial a Lei de Licitações e Contratos. Para a realização dessas despesas é que o gestor dispõe de estrutura apropriada para cuidar de todas as etapas da licitação e fiscalização da execução contratual.

Dessarte, no que se refere à execução das despesas da Câmara Municipal, **os gabinetes dos Vereadores não podem ser considerados unidades orçamentárias autônomas**, mantendo-se preservada, desse modo, a função de ordenador de despesa do Presidente do Poder Legislativo.

Nesse ponto, importante ressaltar que seguindo a **classificação institucional** da despesa pública, que reflete as estruturas organizacional e administrativa da gestão, dando ênfase na responsabilidade dos gastos, bem como nos termos do art. 14, da Lei n.º 4.320/1964, constitui **unidade orçamentária** o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão a que serão consignadas dotações próprias. Ou seja, são unidades em cujo nome a lei orçamentária ou crédito adicional consigna, expressamente,



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

dotações com vistas à sua manutenção e à realização de um determinado programa de trabalho⁷.

Percebe-se, de plano, que **os gabinetes dos Vereadores não são unidades orçamentárias autônomas, dado que o ordenamento jurídico, e em especial as leis orçamentárias, não os tratam dessa forma.** Pelo contrário, no orçamento público, as dotações orçamentárias são consignadas para a Câmara Municipal, tendo em vista que as despesas com manutenção e funcionamento dos gabinetes são ordinárias da Edilidade e devem ser realizadas de modo centralizado. Não há que se falar, portanto, de duas diferentes dotações, uma para manter a administração da Câmara – ordenada por seu Presidente – e outra para manter os gabinetes dos Vereadores – por eles ordenadas.

Frise-se, ademais, que todos os dispêndios com as verbas indenizatórias da atividade parlamentar estão sujeitos a um procedimento de prestação de contas perante a administração da Câmara, o que reforça, ainda mais, a conclusão de que os gabinetes não são unidades orçamentárias – e muito menos autônomas –, **mormente porque somente compete ao Vereador, com exceção do Chefe do Legislativo Municipal, a atividade legiferante e fiscalizatória, jamais a de autorizar, por si, despesas orçamentárias.**

Nesse cenário, considero que **os bens adquiridos e os serviços contratados com a verba indenizatória prescindem do prévio procedimento licitatório**, mormente pela natureza dessa verba – que objetiva ressarcir despesas eventuais e excepcionais realizadas pelo Vereador em função de seu mandato parlamentar⁸.

⁷ **Manual Técnico de Orçamento Federal.** Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico>

⁸ *Contrario sensu*, como já ressaltado anteriormente neste voto, despesas com custeio da operação e manutenção do gabinete do parlamentar não podem ser executadas por indenização, por serem incompatíveis com o ordenamento jurídico, devendo ser executadas pelo regime ordinário, licitadas e ordenadas diretamente pela



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Sobre a **desnecessidade de se licitar as despesas indenizatórias**, trago à baila sentença⁹ proferida em 05 de maio de 2006, em ação proposta pelo Ministério Público Federal, autuada sob o n.º 54538-57.2014.4.01.3400, cujas razões podem ser sintetizadas no seguinte trecho:

(...) A atividade parlamentar, através do exercício de um mandato eletivo representativo tem dinâmica e singularidade próprias, exigindo do parlamentar a proximidade com a parcela da população que representa no Congresso Nacional, razão pela qual ele necessita permanente contato com sua base política de modo que possa ouvir os reclamos da população e retornar para suas atividades normais na Capital Federal, bem como manter escritórios no local onde possui a base.

Assim, realizar procedimento licitatório prévio para atender à demanda individual e necessidade peculiar de 513 deputados e 81 senadores, além de ser praticamente inviável sob o aspecto fático e material, não significa necessariamente redução imediata dos gastos das verbas públicas, mas sim provável incremento e desperdício injustificável de dinheiro público, ainda que se imponha às Casas Legislativas a obrigação de não promover o ressarcimento dos Deputados e Senadores das despesas ordinárias por meio do pagamento das Cotas. Isto porque se estará criando para a União Federal a obrigação de custear as referidas despesas mediante processo licitatório, sem, contudo, reduzir o valor das Cotas Parlamentares, fixadas por meio de atos normativos do Congresso Nacional, em percentual correspondente às despesas licitadas. (...). (Processo: 0054538-57.2014.4.01.3400.

gestão da Câmara Municipal e não por cada gabinete individualmente, sob pena de se descentralizar, indevidamente, a execução do orçamento.

⁹ O Ministério Público apelou da sentença ao Tribunal Regional Federal da Primeira Região, estando os autos conclusos para relatório e voto.



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

Classe: Ação Civil Pública Cível. 20ª Vara
 Brasília. Juíza: Adverci Rates Mendes de Abreu).

No mesmo sentido, o **Tribunal de Contas da União**, recentemente, arquivou representação do Ministério Público Federal, por entender, dentre outros fatores, que **as verbas indenizatórias dos parlamentares federais, embora submetidas a controles de finalidade, economicidade e conformidade, não estariam sujeitas à obrigação de serem licitadas**, por entender que os parlamentares não compõem a Administração Pública em sentido estrito, *in verbis*:

25.8. Conclui-se que as despesas relativas à Ceap e à Ceaps embora sujeitas a controles de finalidade, economicidade e conformidade, não estão sujeitas à obrigação de serem licitadas. Os parlamentares, por não exercerem funções administrativas, não compõem a Administração Pública em sentido estrito. Dessa forma, não se lhes aplicam as disposições dos arts. 37, caput e inc. XXI, da Constituição Federal e 1º e 2º, caput, da Lei 8.666/1993. (Trecho da manifestação da Unidade Técnica, acolhida à unanimidade pelo TCU, que conheceu representação da Procuradoria da República no Distrito Federal contra atos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e no mérito, considerou-a improcedente, determinando o seu arquivamento. Processo 020.892/2014-4. ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1859/2020 - SEGUNDA CÂMARA. Relator AROLDO CEDRAZ. Data da sessão 10/03/2020)

Nesse ínterim, destaco que **a lei que institui a verba indenizatória deve especificar os critérios para sua concessão, dispondo, no mínimo, sobre quais despesas podem ser ressarcidas, o valor máximo indenizável e o procedimento para prestação de contas.**

Questão essencial sobre essa matéria diz respeito à identificação de quais despesas são passíveis de ressarcimento por



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

meio da verba indenizatória e quais os dispêndios são vedados pelo ordenamento jurídico. Desde logo, destaco que, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, não há decisão em sede de consulta, dotada de caráter normativo, que trate exaustivamente sobre o tema.

Como visto anteriormente (Consultas n.ºs 005.979/2007-TC e 010.668/2009-TC, julgadas, respectivamente em 2009 e 2010), esta Corte de Contas admitiu a concessão de verba indenizatória a Vereadores, desde que haja previsão em lei em sentido formal, seja uma situação passível de ressarcimento, sejam cumpridos os requisitos para a sua percepção e que não haja uma desvirtuação de sua natureza jurídica, não sendo possível a concessão de verbas identificadas como verba de gabinete, para custeio da manutenção e funcionamento do gabinete parlamentar.

A partir das mencionadas Consultas, a jurisprudência deste Tribunal de Contas se firmou no sentido de reputar irregular a concessão de verba de gabinete e de certos pagamentos indenizatórios, **considerando as nuances de cada caso concreto**, evidenciando um posicionamento restritivo sobre a matéria.

Veja-se, por exemplo, o caso das contas do Poder Legislativo do Município de São Vicente, que foram desaprovadas pela 1.ª Câmara, com a determinação de ressarcimento ao erário em razão da **instituição de verba de manutenção administrativa e de apoio ao mandato legislativo**, com o estabelecimento de normas gerais de descentralização orçamentária por meio de suprimento de fundo individualizado nos gabinetes dos respectivos Vereadores (Processo n.º 005031/2006-TC, Acórdão n.º 432/2013-TC-1ª Câmara, Sessão Ordinária 00045ª, de 14 de novembro de 2013-1ª Câmara, Relator: Cláudio Emerenciano).

Posteriormente, em caso semelhante, mas com uma prestação de contas mais completa e detalhada, a 1ª Câmara de Contas limitou-se a aplicar sanção ao Presidente da Câmara Municipal de Currais Novos pelas despesas indevidamente realizadas a título de verba de gabinete, **sem, contudo, determinar o ressarcimento ao**



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

erário dos valores despendidos, uma vez que entendeu não restar clarividente a completa ausência de destinação pública da despesa (Processo n.º 012257/2014-TC, Acórdão n.º 207/2017-TC-1ª Câmara, Sessão Ordinária 00028ª, de 27 de julho de 2017-1ª Câmara, Relatora: Adélia Sales).

Nessa linha, ao apreciar despesas específicas, além de examinar o que poderia ser despendido com a verba indenizatória, o TCE/RN também cuidou de apreciar a efetiva destinação específica do material adquirido, imputando o dever de ressarcimento sempre que não houve essa comprovação. Veja-se, por exemplo, situação na qual o Tribunal Pleno, ao julgar pedido de reconsideração interposto pelo então Presidente da Câmara Municipal de Macaíba, **considerou possível a aquisição de combustíveis com a verba indenizatória; todavia, no caso concreto, reputou a prestação de contas irregular por ausência de comprovação da destinação específica do material adquirido**, oportunidade na qual determinou o ressarcimento ao erário das quantias não devidamente comprovadas (Processo n.º 007109/2011-TC, Acórdão n.º 593/2014-TC-Pleno, Sessão Ordinária 00076ª, de 14 de outubro de 2014, Relator: Gilberto Jales).

Além disso, há casos em que foi verificado o **desvirtuamento da verba**, seja por ter características remuneratórias e afrontar o art. 39, § 4º, da CF/88 (Processo n.º 009917/2003-TC, Câmara Municipal de São José de Mipibu, Acórdão n.º 294/2017-TC, Sessão Ordinária 00061ª, de 15 de agosto de 2017-Pleno, Relatora: Maria Adélia Sales), seja por ser **considerada irregular em razão de pagamento antecipado, e feito diretamente pela Presidência da Câmara ao contratado**, ou, ainda, em face da **ausência de prestação de contas** dos gastos com a verba indenizatória (Processo n.º 016887/2013-TC, Câmara Municipal de Taipu, Acórdão n.º 45/2017 - TC, Sessão Ordinária 00008ª, de 07 de março de 2017 - 2ª Câmara, Relator: Paulo Roberto Chaves Alves).

Nas Auditorias mais atuais, esta Corte de Contas passou, inclusive, a proferir tutelas provisórias, determinando a **suspensão cautelar** do pagamento da verba indenizatória, seja **por considerar**



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

que ela estava sendo utilizada para pagamento de despesas ordinárias com manutenção dos gabinetes (Processo n.º 013822/2015-TC, Câmara Municipal de Mossoró, Acórdão n.º 110/2016-TC-2ª Câmara, Sessão Ordinária 00016ª, de 10 de maio de 2016-2ª Câmara, Relator: Renato Dias), seja **por reputar que as verbas pagas teriam natureza remuneratória** (Processo n.º 004601/2016-TC, Câmara Municipal de Macau, Acórdão n.º 353/2017-TC, Sessão Ordinária 00047ª, de 07 de dezembro de 2017 - 1ª Câmara. Relator: Carlos Thompson Costa Fernandes).

Mais recentemente, em 2018, também em sede cautelar, a 2.ª Câmara de Contas teve a oportunidade de examinar duas Auditorias (Processo n.º 014.254/2015-TC, Câmara Municipal de Natal, Acórdão n.º 76/2018, Relator: Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior e Processo n.º 015.124/2017-TC, Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante, Acórdão n.º 230/2018, Voto-Vista proferido pelo Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves e acolhido pelo Relator Renato Costa Dias), concedendo parcialmente a tutela provisória pleiteada pelo Corpo Técnico, a fim de **suspender apenas em parte o pagamento da verba indenizatória, dando um entendimento menos restritivo sobre a matéria, especialmente em consonância com a legislação aplicada no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.**

Saliente-se, nesse sentido, que apesar de possuírem natureza cautelar, e, portanto, precária, os casos acima indicam uma possível evolução no entendimento desta Corte sobre a matéria, especialmente sobre a definição das despesas que podem ser indenizadas com a cota da atividade parlamentar.

Todavia, observo que a extensão do rol das despesas que poderão estar incluídas na indenização geralmente dependerá da realidade de cada Município, porquanto cabe a cada ente indicar os casos que, pela sua natureza, exijam a instituição da indenização.

Nesse contexto, cabe, precipuamente, a esta Corte de Contas aferir casuisticamente a regularidade de tal verba, diante das particularidades do caso concreto, à luz da Constituição Federal, leis



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

e regulamentos, verificando, especialmente, se há adequação e proporcionalidade entre a previsão legal, as atividades do Vereador e as despesas por ele efetuadas.

Nesse sentido, da análise dos precedentes desta Corte de Contas, é possível extrair pontos fundamentais dessas decisões que indicam o que este Tribunal vem considerando regular e irregular no que tange ao pagamento das verbas indenizatórias para os **agentes políticos municipais**. Vejamos:

(1) Vedação à utilização da verba indenizatória para:

- a. Aquisição de material de consumo e expediente** (Consulta n.º 005.979/2007-TC, Acórdão n.º 721/2009-TC, Pleno, TCE/RN);
- b. Promoção pessoal por meio de publicidade ou propaganda** (art. 37, § 1.º, CF/88; Processo n.º 007.109/2007-0, Acórdão n.º 942/2013, TCU; Processo n.º 014.254/2015-TC, Acórdão n.º 76/2018 (cautelar), 2.ª Câmara, TCE/RN; Processo n.º 015.124/2017-TC, Acórdão n.º 230/2018 (cautelar), 2.ª Câmara, TCE/RN);
- c. Locação de imóveis** (art. 37, *caput*, CF/88; Processo n.º 014.254/2015-TC, Acórdão n.º 76/2018 (cautelar), 2.ª Câmara, TCE/RN; Processo n.º 015.124/2017-TC, Acórdão n.º 230/2018 (cautelar), 2.ª Câmara, TCE/RN);
- d. Gastos atinentes à sua utilização e/ou manutenção de imóveis, como taxas condominiais, IPTU, Taxas de Bombeiros, água, telefone fixo, internet e energia elétrica** (Processo n.º 015.124/2017-TC, Acórdão n.º 230/2018 (cautelar), 2.ª Câmara, TCE/RN);
- e. Gastos com peças e acessórios para veículos a serviço dos gabinetes dos parlamentares** (Processo



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

n.º 015.124/2017-TC, Acórdão n.º 230/2018 (cautelar), 2.ª Câmara, TCE/RN);

- f. Contratação de assessoria ou consultoria para o desempenho de atividades ordinárias** (Processo n.º 014.254/2015-TC, Acórdão n.º 76/2018 (cautelar), 2.ª Câmara, TCE/RN; Processo n.º 015.124/2017-TC, Acórdão n.º 230/2018 (cautelar), 2.ª Câmara, TCE/RN);
- g. Concessão de auxílios financeiros para entidades particulares** (Processo n.º 014.254/2015-TC, Acórdão n.º 76/2018 (cautelar), 2.ª Câmara, TCE/RN);

(2) Possibilidade de utilização da verba indenizatória para:

- a. Aquisição de combustíveis** (Processo n.º 014.254/2015-TC, Acórdão n.º 76/2018 (cautelar), 2.ª Câmara, TCE/RN);
- b. Locação de veículos automotores que não contemplem serviço de motorista e que tenha sido contratado por meio de pessoa jurídica especializada e proprietária do automóvel** (Processo n.º 015.124/2017-TC, Acórdão n.º 230/2018 (cautelar), 2.ª Câmara, TCE/RN);
- c. Contratação de assessoria ou consultoria para o desempenho de atividades excepcionais cuja descrição deve restar detalhada no instrumento de pactuação para fins de aferição da efetiva prestação dos serviços, abstendo-se de indenizar despesas relacionadas a consultorias jurídica, contábil ou de auditoria, acaso o respectivo pedido de indenização não venha acompanhado da demonstração material da sua efetiva realização, além da respectiva nota fiscal onde reste detalhado o tipo e objetivo dos serviços contratados** (Processo n.º 014.254/2015-TC, Acórdão n.º 76/2018 (cautelar),



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

2.^a Câmara, TCE/RN; Processo n.º 015.124/2017-TC, Acórdão n.º 230/2018 (cautelar), 2.^a Câmara, TCE/RN);

- d. Emissão de passagens aéreas após avaliação feita por escrito, pelo Presidente da Câmara ou outra autoridade por ele delegada, dos objetivos da viagem objeto do pedido de indenização, com autorização expressa de liberação do ressarcimento** (Processo n.º 015.124/2017-TC, Acórdão n.º 230/2018 (cautelar), 2.^a Câmara, TCE/RN);

Imprescindível, outrossim, que a lei contenha previsão sobre o processo de **prestação de contas**, que deve ser constituído por documentação idônea e hábil a comprovar as despesas. Trata-se de dever inscrito no art. 70, parágrafo único, da Constitucional Federal:

Art. 70. (...) Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Não há dúvidas, sob esse aspecto, que o dever de prestar contas alcança, inclusive, os agentes políticos. Destaque-se, nesse sentido, que o **TCU** vem admitindo a responsabilização dessas autoridades com fundamento nesse dispositivo. Vejamos:

O agente político responde pelos recursos federais a ele confiados nos casos em que se estabeleça correlação entre a prática de ato omissivo ou comissivo de sua parte e o dano causado ao erário (Acórdão 1.719/2014-TCU-Plenário; rel. Walton Alencar Rodrigues).

No mesmo rumo também é a atuação deste **TCE/RN**, que apura a responsabilidade de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Demais disso, saliento que **a comprovação da reposição dos gastos é pressuposto para o reconhecimento da natureza indenizatória da verba indenizatória**, conforme entende o STJ, *in verbis*:

TRIBUTÁRIO. PARLAMENTARES. IMPOSTO DE RENDA. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CPC. INOCORRÊNCIA. VERBAS PERCEBIDAS A TÍTULO DE AJUDA DE CUSTO. NÃO INCIDÊNCIA DO IRRF. VERBAS INDENIZATÓRIAS DESTINADA A RESSARCIR DESPESAS DO GABINETE. 1. As verbas de gabinete recebidas pelos parlamentares, embora pagas de modo constante, não se incorporam aos seus subsídios. (Precedentes do STJ e do STF: Resp 689052/AL, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ 06/06/2005; RE 204.143/RN, Rel. Min. Octávio Galloti, DJ 12/12/1997) 2. É que a incidência do imposto de renda sobre a verba intitulada "ajuda de custo" requer perquirir a natureza jurídica desta: a) se indenizatória, que, via de regra, não retrata hipótese de incidência da exação; ou b) se remuneratória, ensejando a tributação. 3. *In casu*, a instância a quo, com ampla cognição fático-probatória, assentou tratar-se **a verba de ajuda de custo percebida pelo parlamentar, destinada ao custeio de despesas com o gabinete, necessárias ao desempenho da atividade parlamentar, com nítida natureza indenizatória, sujeita, inclusive, à prestação de contas, o que se revela inconciliável com o quantum percebido a título salarial.** (RECURSO ESPECIAL N.º 842.931 – MG. PRIMEIRA TURMA. RELATOR: MINISTRO LUIZ FUX. JULGADO: 24/10/2006). – Grifos acrescidos

Com efeito, observo que **o pagamento da verba indenizatória sub examen deve ser precedido da efetiva prestação de contas**, de acordo com critérios previamente estabelecidos em lei. Ou seja, a verba não pode ser adiantada para o agente político despendê-la e posteriormente prestar contas de sua utilização; pelo contrário, ela



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

só deve ser repassada ao parlamentar após a aprovação da prestação de contas da despesa que se almeja restituir.

Isso porquanto não se mostra razoável a transferência antecipada e habitual de determinado valor aos Vereadores, com vistas a indenizá-los por despesas eventuais. Por conseguinte, o estabelecimento de verba indenizatória de modo fixo e permanente pode configurar o pagamento de remuneração indireta para o Vereador.

Na Câmara dos Deputados, por exemplo, o valor da Cota Parlamentar é, em regra, **reembolsado. Excepcionalmente**, o pagamento das despesas com serviços postais e com passagens aéreas se dá por meio de requisição e débito automático da Cota, respectivamente.

Nesse ponto, necessário **distinguir a vantagem indenizatória do regime de adiantamento**, também denominado suprimento de fundos, que é aplicável somente para realização de despesas que não possam se subordinar ao processo normal de aplicação, naqueles casos que demandem dispêndios de pequenos valores, imediatos e eventuais, nos termos do art. 68, da Lei Federal n.º 4.320/1964.¹⁰

Diferentemente da verba indenizatória, nesse regime especial, a Administração Pública, por meio do ordenador de despesas, entrega a servidor determinada quantia para que ele, na condição de suprido, faça os pagamentos diante dessas eventualidades.

Por fim, saliento que, por se tratar de verba de natureza pública, conforme reiteradamente vem decidindo o STF¹¹, a Câmara

¹⁰ Lei Federal n.º 4.320/1964. Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos **casos de despesas expressamente definidos em lei** e consiste na **entrega de numerário a servidor**, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, **que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação**. – grifos acrescidos

¹¹ Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO QUE INDEFERE ACESSO A DOCUMENTOS RELATIVOS AO PAGAMENTO DE VERBAS PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA DE SIGILO. CONCESSÃO DA ORDEM. 1. A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Municipal deve dar **ampla publicidade, buscando ao máximo promover a transparência desses gastos**, inclusive em seus sites institucionais, de modo a ficar claro que os valores foram aplicados no exercício do mandato parlamentar.

Fixadas essas balizas, passo à análise, no caso concreto, do objeto auditado, qual seja, a verba indenizatória de gabinete da **Câmara Municipal de Touros**, vigente no exercício de 2012.

3.2. Da instituição e utilização da verba indenizatória de gabinete na Câmara Municipal de Touros.

A **Comissão de Auditoria** e o **Ministério Público de Contas** concluíram que teria ocorrido pagamento de verba indenizatória sem previsão legal, sem observância do princípio da impessoalidade, sem a devida comprovação do interesse público na despesa, bem como que a verba teria caráter remuneratório, não havendo sido comprovada sua destinação, gerando um suposto dano ao erário no valor de R\$ 270.000,00. Demais disso, apontaram que teria havido dispensa indevida de licitação, mediante fracionamento, nas contratações realizadas.

Em face dessas acusações, todos os Vereadores foram citados e apresentaram defesa, exceto **Ney Rocha Leite**, o qual foi declarado revel. As manifestações dos defendentes foram juntadas aos autos conforme abaixo indicado: **Francisco Vieira** (Evento n.º 02, fls. 138/142); **Edivaldo dos Santos de Medeiros** (Evento n.º 47, Doc.

exceção. Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II; e 216, § 2º), bem como da Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I. 2. **As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso.** 3. Ordem concedida. (MS 28178, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015).



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

n.º 004.850/2018); **Rafael da Silva Ferreira** (Evento n.º 35, Doc. n.º 004.457/2018); **Francisco de Assis Soares da Costa** (Evento n.º 32, Doc. n.º 004.454/2018); **Pedro Barbosa Júnior** (Evento n.º 34, Doc. n.º 004.456/2018); **Francisco Tavares de Souza** (Evento n.º 36, Doc. n.º 004.458/2018); **Fernando Antônio Melo Rocha** (Evento n.º 33, Doc. n.º 004.455/2018) e **Terezinha dos Santos Teixeira** (Evento n.º 39, Doc. n.º 004.552/2018).

Em suma, os defendentes suscitaram, preliminarmente, a consumação da prescrição da pretensão punitiva do TCE/RN e, no mérito, aduziram que a vantagem instituída pela Resolução n.º 001/2012 tinha valor fixo e era vinculada à prestação de contas, bem como teria natureza indenizatória e não remuneratória, destinada à satisfação dos custos operacionais do exercício do mandato.

Outrossim, à exceção do Presidente da Câmara, que alegou que a verba era paga em face da descentralização administrativa, os defendentes apontaram que eventual responsabilização deveria recair exclusivamente sobre o então Presidente da Câmara, porquanto os Vereadores não poderiam ser considerados ordenadores da despesa.

Superada a discussão acerca da consumação da prescrição da pretensão punitiva e também da prescrição ressarcitória, questões já apreciadas como prejudicial de mérito, passo ao exame das imputações, contrastando-as com os argumentos defensórios.

In casu, para o exercício de 2012, o Poder Legislativo Municipal instituiu, por meio da **Resolução n.º 001/2012** (Evento n.º 02, fls. 143/145), verba indenizatória para seus parlamentares, a fim de ressarcir despesas decorrentes do exercício da vereança¹².

¹² Posteriormente, em 20 de fevereiro de 2013, a Resolução n.º 001/2012 foi revogada pela Resolução n.º 002/2013 (Evento n.º 02, fls. 184/185), que instituiu ajuda de custo de no máximo R\$ 2.000,00 (dois mil reais por mês), verba paga mensalmente mediante prestação de contas da despesa, em função do desempenho externo da atividade parlamentar, podendo ser utilizada nos casos de “*despesas com serviço de assessoria e consultoria ligadas à atividade parlamentar, comunicação social*”



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Da leitura do referido Normativo percebe-se que foi instituída a descentralização parcial da execução orçamentária da Câmara Municipal, mediante a liberação mensal de até R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) para cada Vereador, a fim de serem expendidos na manutenção administrativa e de apoio ao exercício do mandato legislativo, com o pagamento de *“despesas extraordinárias, urgentes e de pronto pagamento, inerentes às necessidades do programa de dinâmica do processo legislativo e atividade fiscalizatória do Vereador, que por sua natureza indiquem a distinção de procedimentos rotineiros, tais como: material de consumo, serviços de terceiros, comunicação social, informática, postagens, combustíveis, transportes, inclusive locação de veículos, pequenos consertos, contas de telefone, assinatura de jornais, revistas e outras publicações, material de limpeza e higiene, encadernações avulsas e artes de escritório, impressos e papelaria e outros de necessidade imediata, desde que justificada”*. Frise-se, nesse contexto, que eventuais dispêndios com essa verba serão examinados detalhadamente adiante.

Demais disso, o Diploma infralegal dispõe que a cada pagamento deve corresponder o respectivo comprovante, emitido em nome da Câmara Municipal e com a indicação do respectivo gabinete, dispondo o Vereador de 30 (trinta) dias para prestar contas à Presidência e devolver o saldo remanescente, se houver.

Do que foi apurado pelo Corpo Técnico, a vantagem indenizatória de gabinete da Câmara Municipal, nos moldes acima descritos, seria supostamente irregular: **(i)** por ferir o princípio da legalidade, ante a inexistência de previsão legal estrita de sua instituição; **(ii)** porque a função de ordenação de despesa seria privativa do Presidente da Câmara, não podendo ser compartilhada

que envolva a divulgação de ações e projetos dos vereadores, manutenção de equipamentos dos gabinetes, combustíveis em face de deslocamento no território do município, postagem de correspondências dos gabinetes, material de expediente dos gabinetes, material de limpeza e higienização dos gabinetes, além de outros que tenham relação com a atividade parlamentar, cuja análise ficará à cargo do Controlador Geral da Câmara Municipal.”



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

com os demais Vereadores; **(iii)** por desprezar o princípio da impessoalidade, por não observar o interesse público como premissa maior, em razão de poder haver favorecimento de determinadas pessoas nas contratações; **(iv)** tendo em conta a habitualidade, anterioridade e uniformidade do pagamento, características de verbas remuneratórias e não indenizatórias; e **(v)** por não observar o dever de licitar, porquanto cada unidade administrativa atuava de forma autônoma, fracionando ilegalmente as contratações.

Nesse contexto, **entendeu que toda a verba concedida no exercício deveria ser ressarcida**, em razão das irregularidades acima listadas, bem como pela ausência de comprovação da destinação específica de materiais de consumo e combustíveis.

Manifestando-se sobre a matéria, o **Ministério Público de Contas**, por intermédio do Procurador Ricart César Coelho dos Santos, **considerou o pagamento integralmente irregular**, por ofensa à legislação pertinente e ao entendimento fixado nas Consultas respondidas nesta Corte. Além disso, entendeu que as despesas com combustíveis, lubrificantes e locação de veículos não indicavam sua destinação pública e que, por isso, deveriam ser ressarcidas ao erário.

Pois bem.

Analisando as imputações e contrastando-as com as balizas definidas na seção anterior deste voto, reputo que assiste razão **parcial** ao **Corpo Técnico da DAM** e ao **Ministério Público de Contas**. Vejamos.

Inicialmente, **observo a ocorrência da suscitada ofensa ao princípio da legalidade**, porquanto a instituição da verba indenizatória na **Câmara Municipal de Touros** se deu por meio de resolução e não por intermédio de lei, em sentido estrito, em afronta à Constituição Federal e às Consultas desta Corte sobre a matéria. Desse modo, deve ser aplicada sanção ao Responsável, **Francisco Vieira**, por ter **autorizado** o pagamento da verba com base em resolução.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Destaque-se, nesse ponto, que a sanção aqui imposta não decorre da mera edição do ato normativo – **Resolução n.º 001/2012** – mas sim pela ordenação de despesas sem previsão legal, diante da inexistência de lei em sentido formal instituidora da parcela indenizatória. Ou seja, a punição não se dá em razão da previsão abstrata do ato normativo, mas sim do pagamento em si, do ato concreto que autorizou os pagamentos.

Por outro lado, apesar de a **Resolução n.º 001/2012** prever a descentralização parcial da execução orçamentária da Câmara Municipal, verifico que, na prática, essa desconcentração não ocorreu, tendo em vista que os gabinetes dos Vereadores não atuaram como unidades orçamentárias autônomas, nomeadamente por não serem unidades em cujo nome a lei orçamentária consignou dotação com vistas à sua manutenção ou à realização de um determinado programa de trabalho, mantendo-se preservada, desse modo, a função de ordenador da despesa do Presidente do Poder Legislativo, autoridade responsável por certificar a quitação do Vereador, após a devida regularidade da prestação de contas, nos termos do art. 9.º, da **Resolução n.º 001/2012**.

Essa descentralização parcial, referida no parágrafo anterior, pode ser devidamente constatada quando se vê, na pré-falada Resolução, que parte dos dispêndios passíveis de serem indenizados compreende, na verdade, despesas comuns da Câmara Municipal, que deveriam ser executadas de modo centralizado e licitadas, vez que relacionadas à manutenção e funcionamento dos gabinetes parlamentares, em desvirtuamento indevido da verba indenizatória com desembolso em itens como, por exemplo, material de consumo, contas de telefone, assinatura de jornais, revistas e outras publicações, material de limpeza e higiene, encadernações avulsas e artes de escritório, impressos e papelaria.

Todavia, apesar de previsto em Resolução, **obervo que nenhum dos Vereadores utilizou a verba indenizatória com as despesas acima elencadas**, razão pela qual **entendo descabida a aplicação de sanção ao Presidente da Câmara Municipal em razão desse ponto específico**, sendo pertinente que, caso o Poder



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Legislativo Municipal venha a regulamentar a matéria, sejam observados os parâmetros constitucionais e legais sobre a verba indenizatória, bem como as balizas delineadas neste voto.

Destaque-se, ademais, que a **Resolução n.º 001/2012** promove certa confusão entre o instituto do regime de adiantamento (suprimento de fundos) previsto no art. 68, da Lei n.º 4.320/1964, com o pagamento de verba indenizatória, por prever a concessão de parcela ressarcitória antes de ocorrida a despesa pública. Ora, como visto anteriormente, **o pagamento da verba indenizatória deve ser precedido da efetiva prestação de contas**, não sendo apropriada a transferência antecipada e habitual de valor fixo aos Vereadores, com vistas a indenizá-los por despesas eventuais, sob pena de se configurar pagamento de remuneração indireta, em ofensa ao art. 39, § 4.º, da CF/88.

Contudo, no caso em tela, mesmo não sendo a prática mais adequada e apesar da continuidade e da periodicidade mensal dos pagamentos a título de verba indenizatória, de forma generalizada, verifico que, ainda que de modo insatisfatório em alguns casos, **os Vereadores prestaram contas mensalmente da utilização dos recursos**, os quais foram empregados no pagamento de locação de veículos, aquisição de combustíveis e contratação de assessoria jurídica. Desse modo, reputo que a verba indenizatória de gabinete da **Câmara Municipal de Touros** não possui caráter remuneratório, razão pela qual deixo de aplicar sanção ao Presidente do Poder Legislativo Municipal por essa imputação.

Demais disso, **reputo improcedente a acusação de que a verba indenizatória prevista na Resolução n.º 001/2012 desrespeitaria o princípio da impessoalidade**, tendo em vista que a inculpação do Corpo Técnico se deu em tese, com base no Normativo, sem que houvesse a indicação, *in concreto*, de quais despesas teriam violado esse princípio constitucional, ou de quais pessoas teriam sido indevidamente favorecidas com as contratações.

No que tange à consideração de que as despesas dos parlamentares não observariam o dever de licitar, fracionando



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

ilegalmente despesas, como visto anteriormente, reputo que **os bens adquiridos e os serviços contratados com a verba indenizatória prescindem do prévio procedimento licitatório**, mormente pela natureza dessa vantagem – que objetiva ressarcir despesas eventuais e excepcionais realizadas pelo Vereador em função de seu mandato parlamentar. **Não deixo de salientar, contudo, que as despesas para manutenção do gabinete, regulares e previsíveis, devem ser contratadas de forma centralizada pelo ordenador de despesas do referido Poder, obedecidas as normas constitucionais e legais, em especial a Lei de Licitações e Contratos, circunstâncias essas que devem ser examinadas à luz do caso concreto.**

Ante o exposto, **reputo formalmente irregular a ordenação de despesas com verba indenizatória instituída por meio de resolução, por ofensa ao princípio da legalidade e, conseqüentemente, entendo cabível a imposição de multa em desfavor do então Presidente da Câmara Municipal, Francisco Vieira, no montante total de R\$ 4.621,09** (quatro mil seiscientos e vinte e um reais e nove centavos), nos termos do art. 107, inciso II, “b”, da citada LCE n.º 464/2012, com a gradação dada pelo art. 323, do Regimento Interno desta Corte de Contas (aprovado pela Resolução n.º 009/2012 – TCE/RN)¹³, **fixada sanção no percentual de 30% (trinta por cento) do valor de R\$ 15.403,63** (já atualizado¹⁴ pela Portaria n.º 021/2020– GP/TCE¹⁵).

¹³ **Regimento Interno do TCE/RN. Art. 323. São aplicáveis as multas: (...) II – de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**, nos casos e percentuais seguintes: (...) b) ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, no valor compreendido **entre trinta e cem por cento do montante definido no inciso II, deste artigo;**

¹⁴ Quanto à atualização, reputo que o art. 119, da LOTCE/RN **impõe que se proceda à aplicação da multa considerando a atualização monetária do valor máximo vigente à época do julgamento.** Registro, ainda, na esteira da proposta de voto apresentada pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro Substituto Antonio Ed Souza Santana, nos autos do Processo n.º 008.853/2017-TC, que *“a utilização do valor máximo atualizado não importa em nenhum prejuízo aos responsáveis em razão do decurso do tempo entre a prática do ato e o julgamento por esta Corte. Visa tão somente o reconhecimento do efeito decorrente da flutuação do valor da moeda ao longo do tempo, o*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

Adentrando nas prestações de contas da utilização da verba indenizatória, percebo que **os Vereadores a** empregaram no pagamento de **locação de veículos, aquisição de combustíveis e contratação de assessoria jurídica**, conforme abaixo discriminado e detalhado no anexo deste voto:

Vereador	Prestação de Contas	Veículo locado	Valor Anual da Locação	Valor Anual dos combustíveis	Assessoria Jurídica	Total das despesas	Total ressarcido
Francisco Vieira	Evento n.º 01, fls. 109/143	Prisma 2009/10	R\$ 18.000,00	R\$ 12.167,27	R\$ -	R\$ 30.167,27	R\$ 30.000,00
Edvaldo dos Santos	Evento n.º 01, fls. 144/178	Gol 1.0 2011/12	R\$ 18.000,00	R\$ 12.545,45	R\$ -	R\$ 30.545,45	R\$ 30.000,00
Rafael da Silva Ferreira	Evento n.º 01, fls. 179/213	Santana 1999/2000	R\$ 16.800,00	R\$ 13.723,35	R\$ -	R\$ 30.523,35	R\$ 30.000,00
Francisco de Assis Soares da Costa	Evento n.º 01, fls. 214/246	Uno Mille 2005/06	R\$ 18.000,00	R\$ 12.550,00	R\$ -	R\$ 30.550,00	R\$ 30.000,00
Pedro Barbosa Júnior	Evento n.º 01, fls. 247/279	Uno Mille 2010/10	R\$ 18.000,00	R\$ 11.984,82	R\$ -	R\$ 29.984,82	R\$ 29.984,82
Francisco Tavares de Souza	Evento n.º 01, fl. 280 / Evento n.º 02, fl. 06	Fox 2010/11	R\$ 18.000,00	R\$ 12.000,00	R\$ -	R\$ 30.000,00	R\$ 30.000,00
Ney Rocha Leite	Evento n.º 02, fls. 07/47	Uno Mille 2005/05	R\$ 12.000,00	R\$ 19.859,90	R\$ 670,00	R\$ 32.529,90	R\$ 30.000,00
Fernando Antônio Melo Rocha	Evento n.º 02, fls. 48/88	Fiat Strada 2008/08	R\$ 18.000,00	R\$ 13.630,84	R\$ -	R\$ 31.630,84	R\$ 30.000,00
Terezinha dos Santos Teixeira	Evento n.º 02, fls. 89	Meriva 2003/04	R\$ 18.000,00	R\$ 13.524,03	R\$ -	R\$ 31.524,03	R\$ 30.000,00

Diante disso, passo, neste momento, ao exame individualizado da regularidade de tais dispêndios, especialmente no que tange à legalidade, à comprovação da destinação pública e à efetiva prestação de contas dessas despesas.

que não gera nenhum gravame para os responsáveis. Ao contrário, em respeito à isonomia, impõe a mesma sanção, em termos reais, àqueles que praticam a mesma infração, considerando-se o efeito do decurso do tempo entre a prática do ato e a condenação”.

¹⁵ **Portaria n.º 021/2020-GP/TCE.** Art. 1º - Fixar em R\$ 15.403,63 (quinze mil, quatrocentos e três reais e sessenta e três centavos), para o exercício de 2020, o valor máximo da multa a que se refere o art. 107, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 464, de 05 de janeiro de 2012, bem assim o art. 323, inciso II, do Regimento Interno desta Casa. Art. 2º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

3.2.1. Da aquisição de combustíveis. Prestação de contas que não evidencia a destinação específica. Ofensa à Resolução n.º 022/2011-TCE. Irregularidade material. Condenação em ressarcimento ao erário e ao pagamento de multa em percentual do dano presumido. Remessa imediata de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual.

Da análise da documentação referente à aquisição de combustíveis e sua prestação de contas, reputo procedente a imputação do **Corpo Técnico e do Ministério Público de Contas na verificação da ocorrência de dano ao erário.**

Como detalhado na **Seção 2.1**, em que se apreciou a regularidade da despesa com combustíveis da Câmara Municipal, também nos dispêndios aqui examinados **não visualizo o necessário detalhamento da prestação de contas da despesa pública em questão**, em descumprimento assim à legislação vigente, em especial o art. 15, § 2.º, III e art. 32, § 1.º, IV, "j", da Resolução n.º 022/2011-TCE/RN, que nesse caso **exige o número da placa e quilometragem registrada no hodômetro, sempre que se trate de despesa relativa ao consumo de combustíveis e lubrificantes, à reposição de peças e a consertos de veículos.**

Ressalto, nesse sentido, que se aplicam ao presente tópico as razões de decidir explicitadas na referida **Seção 2.1**, inclusive à luz da citada jurisprudência e da Súmula n.º 22 deste Tribunal¹⁶.

Desse modo, constato a insatisfatória e insuficiente prestação de contas apresentada, porquanto os documentos juntados aos autos não se constituem em meio hábil a comprovar a legítima destinação da despesa pública *sub examine*, por não haver

¹⁶ **Súmula n.º 22-TCE/RN:** A aquisição de material sem comprovação de sua destinação por meio documental caracteriza dano ou prejuízo ao erário, e gera, dentre outros efeitos, a obrigação de restituir o valor despendido.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

comprovação de que o combustível adquirido tenha atingido a finalidade pública a que se destinava.

Logo, caracterizado está o dano ao erário, o que gera, dentre outros efeitos, a **desaprovação das contas e a obrigação de restituir o valor despendido**, cuja incumbência deve recair sobre cada Vereador que utilizou e não comprovou a destinação pública da verba indenizatória na forma prevista na legislação.

Assim, devem ser desaprovadas as contas, na forma prevista no art. 75, incisos II e IV, da Lei Complementar Estadual n.º 464/2012, impondo-se aos responsáveis abaixo indicados a obrigação de ressarcimento aos cofres públicos dos valores especificados, em valores da época, a serem devidamente atualizados consoante disposto na Lei Orgânica deste Tribunal e na Resolução n.º 013/2015-TCE. Imprescindível também que se comine **multa individual aos responsáveis equivalente a 30% (trinta por cento) do débito individualmente imputado**, a ser devidamente atualizado, **sem prejuízo de remessa imediata de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual:**

Vereador responsável	Valor a ser ressarcido	Multa individual (30%)
Francisco Vieira	R\$ 12.167,27	R\$ 3.650,18
Edvaldo dos Santos	R\$ 12.545,45	R\$ 3.763,64
Rafael da Silva Ferreira	R\$ 13.723,35	R\$ 4.117,01
Francisco de Assis Soares da Costa	R\$ 12.550,00	R\$ 3.765,00
Pedro Barbosa Júnior	R\$ 11.984,82	R\$ 3.595,45
Francisco Tavares de Souza	R\$ 12.000,00	R\$ 3.600,00
Ney Rocha Leite	R\$ 19.859,90	R\$ 5.957,97
Fernando Antônio Melo Rocha	R\$ 13.630,84	R\$ 4.089,25
Terezinha dos Santos Teixeira	R\$ 13.524,03	R\$ 4.057,21



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

3.2.2. Da locação de veículos. Suposta ausência de interesse público. Acusação genérica. Improcedência.

Ao examinar os contratos de locação de veículos com a verba indenizatória, o Corpo Técnico e o Ministério Público de Contas entenderam que a prestação de contas deveria ser considerada irregular em razão da ausência de interesse público na contratação para cada gabinete sem a demonstração da necessidade e compatibilidade da prestação de serviço com a atividade parlamentar. Diante disso, pugnaram pela aplicação de sanção e o ressarcimento ao erário das quantias despendidas.

Do exame da documentação e das prestações de contas juntadas aos autos, constata-se que os seguintes veículos foram locados com a verba indenizatória – na tabela abaixo constam também os respectivos valores e beneficiários:

Vereador	Veículo locado	Valor anual
Francisco Vieira	GM Prisma 2009/10	R\$ 18.000,00
Edvaldo dos Santos	VW Gol 1.0 2011/12	R\$ 18.000,00
Rafael da Silva Ferreira	VW Santana 1999/2000	R\$ 16.800,00
Francisco de Assis Soares da Costa	Fiat Uno Mille 2005/06	R\$ 18.000,00
Pedro Barbosa Júnior	Fiat Uno Mille 2010/10	R\$ 18.000,00
Francisco Tavares de Souza	VW Fox 2010/11	R\$ 18.000,00
Ney Rocha Leite	Fiat Uno Mille 2005/05	R\$ 12.000,00
Fernando Antônio Melo Rocha	Fiat Strada 2008/08	R\$ 18.000,00
Terezinha dos Santos Teixeira	GM Meriva 2003/04	R\$ 18.000,00

Pois bem.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Analisando o caso, percebo que Unidade Técnica deste TCE desrespeitou a clareza inerente a qualquer imputação de irregularidade, de sorte que não se pode acusar sem fundamentação, nem muito menos condenar sem motivação. Nesse contexto, acerca do princípio da motivação das decisões, é válido destacar o que diz a doutrina clássica de Celso Antônio Bandeira de Melo¹⁷:

Dito princípio **implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada**, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo. (...)

O fundamento constitucional da obrigação de motivar está – como se esclarece de seguida – implícito tanto no art. 1º, inciso II, que indica a cidadania como um dos fundamentos da República, quanto no parágrafo único deste preceptivo, segundo o qual todo poder emana do povo, como ainda no art. 5º, XXXV, que assegura o direito à apreciação judicial nos casos de ameaça ou lesão à direito.

No que tange especificamente **à imputação de que teria havido dano ao erário, não vejo como concordar com a tese da DAM e do Parquet de Contas de que os gastos deveriam ser ressarcidos**, especialmente porque, a meu ver, não restou comprovado que os veículos locados não foram disponibilizados ou que não foram utilizados em proveito da atividade parlamentar. Nesse ponto, importante destacar que, diferentemente da aquisição de combustível, os elementos que devem compor a prestação de contas das despesas com locação de veículos não estão elencados nos regulamentos editados por esta Corte de Contas.

¹⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. Malheiros: São Paulo, 2011. Pgs. 112/113.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Nesse contexto, **reputo que a acusação deve ser julgada improcedente** por se mostrar genérica, desprovida de adequada fundamentação fático-jurídica, o que impossibilita o exercício do direito de defesa e o correto julgamento, visto que, conforme já consignei, não se pode condenar sem motivação plausível e consistente.

De outra banda, verificando oportunidade de melhorias na gestão da Câmara Municipal, necessário trazer à baila duas decisões recentes da 2ª Câmara de Contas que, seguindo o modelo federal, estabeleceram cautelarmente parâmetros mínimos para que a despesa com locação de veículos seja considerada regular:

No que se refere à locação de veículos por parte dos vereadores, **a razoabilidade e a coerência impõem a aplicação de limites**, mais uma vez de acordo com a regra federal. Com efeito, faz-se necessário fixar limites, cautelarmente e conforme a norma federal, que **a locação de veículo automotor não poderá contemplar serviço de motorista; só poderá ser prestada por pessoa jurídica especializada, sendo permitida a contratação de seguro; que o veículo automotor locado terá que pertencer à pessoa jurídica prestadora do serviço, ficando a utilização da verba indenizatória para essa finalidade limitada a, no máximo, 25% do total da verba indenizatória**, nos mesmos moldes do que foi estabelecido no âmbito federal para a Cota Parlamentar. (trecho do voto cautelar proferido no Processo Nº 024011/2016-TC. Acórdão Nº 192/2018-TC Sessão Ordinária 00030ª, de 14 de agosto de 2018 - 2ª Câmara. Relator: Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior). – grifos acrescentados

PELA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR no sentido de que a Câmara Municipal do São Gonçalo do Amarante: (...) c) somente autorize indenização pela locação de veículo automotor quando não contemplar serviço de motorista e a contratada for pessoa jurídica especializada e



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

proprietária do veículo, sendo limitada a utilização ao percentual de 25% (vinte e cinco por cento) do total da verba indenizatória (Processo n.º 015.124/2017-TC, Acórdão n.º 230/2018, Voto-Vista proferido pelo Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves e acolhido pelo Relator Renato Costa Dias)

Nesse sentido, considerando a competência constitucional deste Tribunal de Contas de zelar pela regular e eficiente aplicação dos recursos públicos, julgo pertinente que este Tribunal de Contas desde já deixe fixado que a **Câmara Municipal de Touros**, caso venha a regulamentar a matéria, **observe os parâmetros fixados em casos semelhantes por este Tribunal de Contas**, com base na legislação aplicada ao Congresso Nacional, que somente autoriza indenização para locação de veículo automotor quando não contemple serviço de motorista e a contratada for pessoa jurídica especializada e proprietária do veículo, limitando a utilização ao percentual de 25% (vinte e cinco por cento) do total da verba indenizatória.

3.2.3. Da contratação de assessoria jurídica. Prestação de contas insatisfatória. Irregularidade formal. Aplicação de sanção.

No mês de fevereiro de 2012, o Vereador **Ney Rocha Leite** apresentou recibo no valor de R\$ 670,00 (seiscentos e setenta reais) pela contratação de assessoria jurídica, a qual foi considerada irregular pelo Corpo Técnico.

Como destacado anteriormente, **a contratação de assessoria técnica ou consultoria com verba indenizatória deve se restringir ao desempenho de atividades excepcionais cuja descrição deve restar detalhada no instrumento de pactuação para fins de aferição da efetiva prestação dos serviços, sendo**



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

vedada a contratação para o desempenho de atividades ordinárias.

Diferentemente, no caso em tela, o responsável se limitou a informar que o serviço prestado seria de assessoria jurídica, sem a descrição detalhada do tipo e objetivo dos serviços contratados, sem que houvesse, ainda, a demonstração da necessidade e compatibilidade da prestação de serviço com a atividade parlamentar.

Nesse contexto, seguindo a jurisprudência¹⁸ desta Corte de Contas, reputo caracterizada a irregularidade formal, passível de aplicação de sanção, com fundamento no art. 102, II, b, da LCE n.º 121/1994. Desse modo, cabível aplicação de multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) ao Vereador, à época, **Ney Rocha Leite**, pela precariedade da prestação de contas da utilização da verba indenizatória com a contratação de assessoria jurídica no mês de fevereiro de 2012, destacando que, na presente hipótese, considerando que a contratação foi firmada antes de 05 de abril de 2012, data da entrada em vigor da Lei Complementar Estadual n.º 464/2012, nova Lei Orgânica deste TCE/RN, a sanção foi proposta com fundamento na Lei Complementar Estadual n.º 121/1994.

4. Da confirmação da cautelar. Manutenção da suspensão do pagamento da verba de Gabinete, inclusive com fundamento na Resolução Legislativa n. 02/2013.

Por fim, após a cognição exauriente da matéria, faz-se necessário deliberar sobre a tutela provisória (cautelar) concedida

¹⁸ Processo n.º 014.254/2015-TC, Acórdão n.º 76/2018 (cautelar), 2.ª Câmara, TCE/RN, Conselheiro Relator Francisco Potiguar Cavalcanti Junior. Processo n.º 015.124/2017-TC, Acórdão n.º 230/2018 (cautelar), 2.ª Câmara, TCE/RN, Voto-Vista proferido pelo Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves e acolhido pelo Relator Renato Costa Dias.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

nos autos, em 11 de outubro de 2017, quando fora determinada a imediata suspensão do pagamento da verba de Gabinete na **Câmara Municipal de Touros**, vigente nos seguintes termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros, nos termos do voto proferido pelo Conselheiro Relator, **julgar pelo deferimento do pedido cautelar** incidental formulado pelo Parquet, ao passo que determino à Câmara Municipal de Touros/RN, por meio do seu Presidente, a **imediate suspensão do pagamento da verba de Gabinete, inclusive com fundamento na Resolução Legislativa n. 02/2013**, que a denomina de “ajuda de custo”, sob pena de multa diária e pessoal no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por cada pagamento irregular, sem prejuízo da apuração do dano ao erário, cabendo ao gestor comprovar neste feito, no prazo de 10 (dez) dias, a contar da intimação, a prática de ato administrativo formal suspensivo dos pagamentos e, bimestralmente, o não pagamento da verba em questão, também sob pena de multa diária e pessoal no citado valor. **(Processo N.º 006980/2013 - TC ACÓRDÃO No. 313/2017 – TC. SESSÃO ORDINÁRIA 00039ª, DE 11 DE OUTUBRO DE 2017 - 1ª CÂMARA. CÂMARA MUNICIPAL DE TOUROS. Relator(a): CARLOS THOMPSON COSTA FERNANDES)**

De plano, importante salientar que, no caso concreto, a Auditoria se deu sobre a verba indenizatória de gabinete da **Câmara Municipal de Touros** vigente no exercício de 2012 e paga com fundamento na **Resolução n.º 001/2012**. Contudo, em 20 de fevereiro de 2013 esse Normativo fora revogado pela **Resolução n.º 002/2013** (Evento n.º 02, fls. 184/185), que instituiu verba de no máximo R\$ 2.000,00 (dois mil reais por mês), paga mensalmente mediante prestação de contas da despesa, em função do desempenho externo da atividade parlamentar, podendo ser utilizada nos casos de:

(...) despesas com serviço de assessoria e consultoria ligadas à atividade parlamentar,



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

comunicação social que envolva a divulgação de ações e projetos dos vereadores, manutenção de equipamentos dos gabinetes, combustíveis em face de deslocamento no território do município, postagem de correspondências dos gabinetes, material de expediente dos gabinetes, material de limpeza e higienização dos gabinetes, além de outros que tenham relação com a atividade parlamentar, cuja análise ficará à cargo do Controlador Geral da Câmara Municipal.

Analisando o caso, verifico que, apesar de a **Câmara Municipal de Touros** ter editado novo Normativo sobre a matéria, a **Resolução n.º 002/2013** continuou dando tratamento irregular à verba indenizatória da atividade parlamentar, nomeadamente por ter incluído indevidamente no rol de despesas indenizáveis diversos dispêndios relacionados à manutenção e funcionamento do gabinete.

Inclusive, tal circunstância foi examinada na tutela provisória, tendo sido destacado que a imediata suspensão do pagamento da verba de Gabinete abrangia qualquer pagamento efetuado com base na Resolução n.º 002/2013.

Diante disso, reputo que a medida cautelar (Acórdão n.º 313/2017–TC) **deve ser confirmada, tornando-se definitiva**, a fim de que o atual Presidente da **Câmara Municipal de Touros se abstenha de pagar verba de gabinete, inclusive com fundamento na Resolução n.º 002/2013**, que a denomina de ajuda de custo, sob pena de multa diária e pessoal no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), por cada pagamento irregular, sem prejuízo da apuração do dano ao erário.

Destaco, por oportuno, que a confirmação da medida cautelar não impede que a Câmara Municipal, caso assim deseje, proceda à devida regulamentação da matéria, determinando-se, nesse caso, a obediência aos parâmetros constitucionais e legais sobre a questão, bem como a observância das balizas delineadas neste voto.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

CONCLUSÃO.

Ante o exposto, concordando parcialmente com o Corpo Técnico e com o Ministério Público de Contas – deles discordando de parte das imputações relacionadas à verba indenizatória de gabinete e das imputações relacionadas à contratação de serviços de assessoria jurídica e contábil e capacitação de pessoal –, **VOTO:**

- a) Como **prejudicial de mérito**, pela declaração *ex officio* da inocorrência da prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento ao erário;
- b) pela **DESAPROVAÇÃO das contas da Câmara Municipal de Touros, relacionadas ao exercício de 2012**, cuja responsabilidade recai sobre o Ex-Presidente, **Sr. Francisco Vieira**, na forma prevista no art. 75, incisos II e IV, da Lei Complementar Estadual n.º 464/2012, condenando-se o referido gestor, nos termos do art. 107, incisos I e II, alínea b, da aludida Lei Complementar e na Resolução n.º 022/2011-TCE:
 - i. **o dever de ressarcimento integral ao erário municipal do montante de R\$ 41.251,57** (quarenta e um mil, duzentos e cinquenta e um reais e cinquenta e sete centavos), bem como o pagamento de **multa de 30%** (trinta por cento) sobre o valor atualizado dessa obrigação, pela ausência da comprovação da destinação pública dos combustíveis adquiridos;
- c) pela **DESAPROVAÇÃO das contas relacionadas à verba de gabinete da Câmara Municipal de Touros, referentes ao exercício de 2012**, cuja responsabilidade recai sobre os Vereadores abaixo indicados, na forma prevista no art. 75, incisos II e IV, da Lei Complementar Estadual n.º 464/2012, condenando-os, na forma prevista no art. 107, incisos I e II, alínea b:



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

- i. à aplicação de multa **de R\$ 4.621,09 (quatro mil seiscentos e vinte e um reais e nove centavos)**, ao então Presidente da Câmara Municipal, **Francisco Vieira**, por ter autorizados o pagamento de verba indenizatória instituída por meio de Resolução, em ofensa ao princípio da legalidade;
- ii. ao ressarcimento ao erário e aplicação de multa individual sobre o dano apurado, pela ausência da comprovação da destinação pública dos combustíveis adquiridos, conforme abaixo relacionado:

Vereador responsável	Valor a ser ressarcido	Multa individual (30%)
Francisco Vieira	R\$ 12.167,27	R\$ 3.650,18
Edvaldo dos Santos	R\$ 12.545,45	R\$ 3.763,64
Rafael da Silva Ferreira	R\$ 13.723,35	R\$ 4.117,01
Francisco de Assis Soares da Costa	R\$ 12.550,00	R\$ 3.765,00
Pedro Barbosa Júnior	R\$ 11.984,82	R\$ 3.595,45
Francisco Tavares de Souza	R\$ 12.000,00	R\$ 3.600,00
Ney Rocha Leite	R\$ 19.859,90	R\$ 5.957,97
Fernando Antônio Melo Rocha	R\$ 13.630,84	R\$ 4.089,25
Terezinha dos Santos Teixeira	R\$ 13.524,03	R\$ 4.057,21

- iii. ao pagamento de multa, ao vereador **Ney Rocha Leite**, pela precariedade da prestação de contas da contratação de assessoria jurídica com a verba indenizatória, multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), com fundamento no art. 102, II, b, da LCE n.º 121/1994, vigente à época da contratação.
- d) Por destacar que todos os valores deverão ser devidamente atualizados na forma prevista na Lei Orgânica deste Tribunal e na Resolução n.º 013/2015-TCE;



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

- e) pela **CONFIRMAÇÃO** da medida cautelar (Acórdão n.º 313/2017-TC), tornando-a definitiva, a fim de que o atual Presidente da **Câmara Municipal de Touros se abstenha de pagar verba de gabinete, inclusive com fundamento na Resolução n.º 002/2013**, que a denomina de ajuda de custo, sob pena de multa diária e pessoal no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), por cada pagamento irregular, sem prejuízo da apuração do dano ao erário. Destaco, por oportuno, que essa confirmação não impede que a Câmara Municipal, caso assim deseje, proceda à devida regulamentação da matéria, obedecendo, nesse caso, aos parâmetros constitucionais e legais sobre a questão, bem como todas as balizas delineadas neste voto.
- f) por determinar que a **Câmara Municipal de Touros**, caso venha a regulamentar a matéria, **observe os parâmetros fixados em casos semelhantes por este Tribunal de Contas**, com base na legislação aplicada ao Congresso Nacional, para locação de veículos, que somente autoriza indenização para locação de veículo automotor quando não contemple serviço de motorista e a contratada for pessoa jurídica especializada e proprietária do veículo, limitando a utilização ao percentual de 25% (vinte e cinco por cento) do total da verba indenizatória.
- g) Por **representar imediatamente ao Ministério Público Estadual** para fins de apuração da prática de ato de improbidade administrativa ou ilícito penal, por parte dos responsáveis acima indicados;

Por fim, transcorrido o prazo legal sem a interposição de recurso em face do presente *Decisum*, deverá a **Diretoria de Atos e Execuções – DAE** desta Corte certificar o seu trânsito em julgado e, por conseguinte, adotar os procedimentos necessários à execução, especialmente o disposto nos arts. 117 e 118, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 464/2012.

Sala das Sessões, data da assinatura eletrônica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

(documento assinado digitalmente)
Carlos Thompson Costa Fernandes
Conselheiro Relator



ANEXO
Prestação de Contas da utilização
da verba indenizatória de gabinete

Francisco Vieira (Evento n.º 01, fls. 109/143)	Locação de veículo Prisma 2009/10	Combustível	Total
jan/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.012,54	R\$ 2.512,54
fev/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,25	R\$ 2.500,25
mar/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.031,94	R\$ 2.531,94
abr/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.020,20	R\$ 2.520,20
mai/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.035,71	R\$ 2.535,71
jun/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.035,72	R\$ 2.535,72
jul/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.002,38	R\$ 2.502,38
ago/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.004,55	R\$ 2.504,55
set/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.021,32	R\$ 2.521,32
out/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.001,10	R\$ 2.501,10
nov/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.001,21	R\$ 2.501,21
dez/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,35	R\$ 2.500,35
Total	R\$ 18.000,00	R\$ 12.167,27	R\$ 30.167,27

Edvaldo dos Santos (Evento n.º 01, fls. 144/178)	Locação de veículo Gol 1.0 2011/12	Combustível	Total
jan/12	R\$ 1.500,00	R\$ -	R\$ 1.500,00
fev/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,00
mar/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,00
abr/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,00
mai/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,00
jun/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.045,45	R\$ 2.545,45
jul/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,00
ago/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,00
set/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,00
out/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,00
nov/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,00
dez/12	R\$ 1.500,00	R\$ 2.500,00	R\$ 4.000,00
Total	R\$ 18.000,00	R\$ 12.545,45	R\$ 30.545,45



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

TCE-RN

Fls.: _____

Rubrica: _____

Matrícula: _____

Rafael da Silva Ferreira (Evento n.º 01, fls. 179/213)	Locação de veículo Santana 1999/2000	Combustível	Total
jan/12	R\$ 1.400,00	R\$ 802,91	R\$ 2.202,91
fev/12	R\$ 1.400,00	R\$ 1.713,80	R\$ 3.113,80
mar/12	R\$ 1.400,00	R\$ 1.113,35	R\$ 2.513,35
abr/12	R\$ 1.400,00	R\$ 1.102,06	R\$ 2.502,06
mai/12	R\$ 1.400,00	R\$ 1.131,00	R\$ 2.531,00
jun/12	R\$ 1.400,00	R\$ 1.103,48	R\$ 2.503,48
jul/12	R\$ 1.400,00	R\$ 1.123,82	R\$ 2.523,82
ago/12	R\$ 1.400,00	R\$ 1.138,75	R\$ 2.538,75
set/12	R\$ 1.400,00	R\$ 1.166,71	R\$ 2.566,71
out/12	R\$ 1.400,00	R\$ 1.114,56	R\$ 2.514,56
nov/12	R\$ 1.400,00	R\$ 1.104,73	R\$ 2.504,73
dez/12	R\$ 1.400,00	R\$ 1.108,18	R\$ 2.508,18
Total	R\$ 16.800,00	R\$ 13.723,35	R\$ 30.523,35

Francisco de Assis Soares da Costa (Evento n.º 01, fls. 214/246)	Locação de veículo Uno Mille 2005/06	Combustível	Total
jan/12	R\$ 1.500,00	R\$ -	R\$ 1.500,00
fev/12	R\$ 1.500,00	R\$ 2.100,00	R\$ 3.600,00
mar/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.100,00	R\$ 2.600,00
abr/12	R\$ 1.500,00	R\$ -	R\$ 1.500,00
mai/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,00
jun/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,00
jul/12	R\$ 1.500,00	R\$ 2.100,00	R\$ 3.600,00
ago/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.050,00	R\$ 2.550,00
set/12	R\$ 1.500,00	R\$ -	R\$ 1.500,00
out/12	R\$ 1.500,00	R\$ 2.100,00	R\$ 3.600,00
nov/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.050,00	R\$ 2.550,00
dez/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.050,00	R\$ 2.550,00
Total	R\$ 18.000,00	R\$ 12.550,00	R\$ 30.550,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

TCE-RN

Fls.: _____

Rubrica: _____

Matrícula: _____

Pedro Barbosa Júnior (Evento n.º 01, fls. 247/279)	Locação de veículo Uno Mille 2010/10	Combustível	Total
jan/12	R\$ 1.500,00	R\$ -	R\$ 1.500,00
fev/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.100,10	R\$ 2.600,10
mar/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.098,58	R\$ 2.598,58
abr/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.099,91	R\$ 2.599,91
mai/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.050,70	R\$ 2.550,70
jun/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.199,93	R\$ 2.699,93
jul/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.199,98	R\$ 2.699,98
ago/12	R\$ 1.500,00	R\$ 949,99	R\$ 2.449,99
set/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.035,63	R\$ 2.535,63
out/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.100,00	R\$ 2.600,00
nov/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.100,00	R\$ 2.600,00
dez/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.050,00	R\$ 2.550,00
Total	R\$ 18.000,00	R\$ 11.984,82	R\$ 29.984,82

Francisco Tavares de Souza (Evento n.º 01, fl. 280/Evento n.º 02, fl. 06)	Locação de veículo Fox 2010/11	Combustível	Total
jan/12	R\$ 1.500,00	R\$ -	R\$ 1.500,00
fev/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,00
mar/12	R\$ 1.500,00	R\$ 2.000,00	R\$ 3.500,00
abr/12	R\$ 1.500,00	R\$ -	R\$ 1.500,00
mai/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,00
jun/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,00
jul/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,00
ago/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,00
set/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,00
out/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,00
nov/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,00
dez/12	R\$ 1.500,00	R\$ 2.000,00	R\$ 3.500,00
Total	R\$ 18.000,00	R\$ 12.000,00	R\$ 30.000,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

TCE-RN

Fls.: _____

Rubrica: _____

Matrícula: _____

Ney Rocha Leite (Evento n.º 02, fls. 07/47)	Locação de veículo Uno Mille 2005/05	Combustível	Assessoria Jurídica	Total
jan/12	R\$ 1.000,00	R\$ -	R\$ -	R\$ 1.000,00
fev/12	R\$ 1.000,00	R\$ 2.621,27	R\$ 670,00	R\$ 4.291,27
mar/12	R\$ 1.000,00	R\$ 2.500,96	R\$ -	R\$ 3.500,96
abr/12	R\$ 1.000,00	R\$ 1.562,01	R\$ -	R\$ 2.562,01
mai/12	R\$ 1.000,00	R\$ 1.806,36	R\$ -	R\$ 2.806,36
jun/12	R\$ 1.000,00	R\$ 1.291,20	R\$ -	R\$ 2.291,20
jul/12	R\$ 1.000,00	R\$ 1.514,36	R\$ -	R\$ 2.514,36
ago/12	R\$ 1.000,00	R\$ 1.747,70	R\$ -	R\$ 2.747,70
set/12	R\$ 1.000,00	R\$ 1.724,88	R\$ -	R\$ 2.724,88
out/12	R\$ 1.000,00	R\$ 1.824,69	R\$ -	R\$ 2.824,69
nov/12	R\$ 1.000,00	R\$ 1.706,47	R\$ -	R\$ 2.706,47
dez/12	R\$ 1.000,00	R\$ 1.560,00	R\$ -	R\$ 2.560,00
Total	R\$ 12.000,00	R\$ 19.859,90	R\$ 670,00	R\$ 32.529,90

Fernando Antônio Melo Rocha (Evento n.º 02, fls. 48/88)	Locação de veículo Fiat Strada 2008/08	Combustível	Total
jan/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.606,59	R\$ 3.106,59
fev/12	R\$ 1.500,00	R\$ -	R\$ 1.500,00
mar/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.031,69	R\$ 2.531,69
abr/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.012,33	R\$ 2.512,33
mai/12	R\$ 1.500,00	R\$ 794,48	R\$ 2.294,48
jun/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.720,44	R\$ 3.220,44
jul/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.084,96	R\$ 2.584,96
ago/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.100,18	R\$ 2.600,18
set/12	R\$ 1.500,00	R\$ -	R\$ 1.500,00
out/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.100,01	R\$ 2.600,01
nov/12	R\$ 1.500,00	R\$ 2.164,33	R\$ 3.664,33
dez/12	R\$ 1.500,00	R\$ 2.015,83	R\$ 3.515,83
Total	R\$ 18.000,00	R\$ 13.630,84	R\$ 31.630,84

Terezinha dos Santos Teixeira (Evento n.º 02, fls. 89)	Locação de veículo Meriva 2003/04	Combustível	Total
---	-----------------------------------	-------------	-------



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes

TCE-RN

Fls.: _____

Rubrica: _____

Matrícula: _____

jan/12	R\$ 1.500,00	R\$ -	R\$ 1.500,00
fev/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.099,25	R\$ 2.599,25
mar/12	R\$ 1.500,00	R\$ -	R\$ 1.500,00
abr/12	R\$ 1.500,00	R\$ 2.299,92	R\$ 3.799,92
mai/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.200,01	R\$ 2.700,01
jun/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.099,91	R\$ 2.599,91
jul/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.199,98	R\$ 2.699,98
ago/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.101,24	R\$ 2.601,24
set/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.500,00	R\$ 3.000,00
out/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.005,93	R\$ 2.505,93
nov/12	R\$ 1.500,00	R\$ 1.005,93	R\$ 2.505,93
dez/12	R\$ 1.500,00	R\$ 2.011,86	R\$ 3.511,86
Total	R\$ 18.000,00	R\$ 13.524,03	R\$ 31.524,03