



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N. 1542/2011

Interessado: CÂMARA MUNICIPAL DE PINHEIROS
Assunto: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, II, da Lei Complementar nº. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

I - RELATÓRIO

Trata-se de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício financeiro de 2010, da Câmara Municipal de Pinheiros, sob responsabilidade de **LEILSON DUARTE**.

A 4ª Controladoria Técnica, à vista do que consta no Relatório Técnico Contábil – RTC 336/2011¹, lavrou a Instrução Técnica Inicial - ITI 29/2012², sugerindo a citação de **LEILSON DUARTE**, para prestar esclarecimentos acerca do seguinte item: Pagamento Indevido de Verba de Representação ao Vereador Presidente – excede limite individual com subsídio.

Citado³, o responsável acostou esclarecimentos e documentações às fls. 200/213, os quais foram encaminhados à 4ª Controladoria Técnica, que elaborou a Instrução Contábil Conclusiva – ICC 111/2012⁴, manifestando-se pela **irregularidade** das contas apresentadas, sugerindo a imputação de débito ao responsável no valor de R\$ 4.953,32 (quatro mil novecentos e cinquenta e três reais e trinta e dois centavos).

Lado outro, em apenso aos autos desta Prestação de Contas Anual, consta os autos do processo de Auditoria Ordinária tombada sob nº. TC-4143/2011 onde se constata que, nos termos do Relatório de Auditoria Ordinária - RA-O 115/2011⁵, a 4ª Controladoria Técnica elaborou a Instrução Técnica Inicial - ITI 867/2011⁶, sugerindo a citação de **LEILSON DUARTE, MARLENE ANDRADE DE OLIVEIRA GUZO, EDIMILSON PASSOS SAMPAIO E PAULA CRISTINA DE SOUZA PIZETTA** em razão dos seguintes indícios de irregularidades:

¹ Fls. 166/175.

² Fls. 180/183.

³ Decisão Preliminar TC-064/2012, fl. 192.

⁴ Fls. 217/220.

⁵ Fls. 04/21 do Processo nº TC-4143/2011.

⁶ Fls. 498/514 do Processo nº TC-4143/2011.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

1. Contratação de empresa para veiculação de publicidade dos atos da Câmara

1.1. Deficiência na liquidação de despesas e ausência de comprovação de finalidade pública na contratação de empresa para veiculação de serviços – Emissora de Rádio

- Inobservância ao disposto no artigo 63, § 1º, inciso I e § 2º, inciso III da Lei Federal n. 4320/1964 c/c art. 37, caput da Constituição da República – Princípio da Impessoalidade.

- Responsáveis: Leilson Duarte – Presidente da Câmara Municipal e Ordenador de despesas que autorizou o pagamento; e Paula Cristina de Souza Pizetta – Assistente Técnico Legislativo responsável pela liquidação da despesa.

1.2. Deficiência na liquidação de despesas e ausência de comprovação de finalidade pública na contratação de empresa para veiculação de serviços – Emissora de Rádio (Poste)

- Inobservância ao disposto no artigo 63, § 1º, inciso I e § 2º, inciso III da Lei Federal n. 4320/64 c/c art. 37, caput da Constituição da República – Princípio da Impessoalidade.

- Responsáveis: Leilson Duarte – Presidente da Câmara Municipal e Ordenador de despesas que autorizou o pagamento; e Paula Cristina de Souza Pizetta – Assistente Técnico Legislativo responsável pela liquidação da despesa.

1.3. Realização de licitação com descrição insuficiente do objeto

- Inobservância ao disposto nos artigos 38 e 40, inciso I da Lei Federal n.º 8.666/93.

- Responsáveis: Leilson Duarte – Presidente da Câmara e responsável homologação do procedimento licitatório; Marlene Andrade de Oliveira Guzo – Presidente da Comissão Permanente de Licitação e responsável pelos procedimentos licitatórios; e Edimilson Passos Sampaio – Procurador Jurídico da Câmara Municipal - Emitiu parecer opinando pela legalidade do procedimento licitatório.

2. Ausência de Controle Efetivo no Abastecimento da Frota Veicular

- Infringência ao artigo 37 da Constituição Federal – Princípio da Eficiência.

- Responsáveis: Leilson Duarte – Presidente da Câmara Municipal - Autorizou os pagamentos das notas fiscais sem o correspondente controle do abastecimento dos combustíveis; e Paula Cristina de Souza Pizetta – Assistente Técnico Legislativo responsável pela liquidação da despesa.

3. Ausência de Avaliação Prévia para locação de imóvel

- Inobservância ao disposto no artigo 24, inciso X da Lei Federal n. 8.666/93.

- Responsável: Leilson Duarte – Presidente da Câmara Municipal - Ordenador de despesas que autorizou o contrato de locação de imóvel.

3.1. Ausência de Ratificação da dispensa e sua publicação

- Inobservância ao caput do artigo 26 da Lei Federal n. 8.666/93.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

- Responsável: Leilson Duarte – Presidente da Câmara Municipal e Ordenador de despesas que autorizou o contrato de locação de imóvel.

3.2. Ausência de Designação de Servidor para Acompanhamento e Fiscalização dos Contratos – Ausência de Controle sobre Execução dos Contratos

- Infringência ao artigo 67 da Lei Federal n.º 8.666/93
- Responsável: Leilson Duarte – Presidente da Câmara Municipal e Ordenador de despesas que autorizou as contratações.

Citados⁷, os responsáveis acostaram esclarecimentos e documentações às fls. 539/601.

Por sua vez, o Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC, por meio da Instrução Técnica Conclusiva - ITC nº. 2717/2012⁸, chegou às seguintes conclusões:

Após a análise dos fatos constantes dos presentes autos que versam sobre a Prestação de Contas Anual – PCA da **Câmara Municipal de Pinheiros**, exercício de 2010, bem como, sobre o Relatório de Auditoria alusivo aos atos de gestão praticados no mesmo exercício, chegou-se ao seguinte entendimento:

3.1 – No que tange à **Prestação de Contas**, de responsabilidade do Sr. Leilson Duarte, Presidente da Câmara de Vereadores, no exercício de 2010, apesar de terem sido cumpridos os limites constitucionais e legais alusivos à disponibilidade de caixa; total de despesas com pessoal; gasto total com subsídio dos vereadores; gasto individual com subsídios de vereadores; gastos com a folha de pagamentos do Poder Legislativo e gasto total do Poder Legislativo Municipal; o indício de irregularidade descrito no item 6.3.2.1.1 do Relatório Técnico Contábil RTC 336/2011, **subsistiu como irregular** após análise realizada através da Instrução Contábil Conclusiva ICC 111/2012, restando configurado que a Câmara Municipal de Pinheiros infringiu o disposto no artigo 29, inciso VI, alínea “b”, e no § 4º, do artigo 39, ambos da Constituição Federal, tendo efetuado **pagamento indevido de verba de representação ao vereador presidente**, excedendo o limite individual com subsídio, fixado constitucionalmente, suplantando-o em **R\$4.953,32** (quatro mil, novecentos e cinquenta e três reais e trinta e dois centavos), equivalentes a **2.467,5310 VRTE**, sujeitos à devolução pelo Sr. **Leilson Duarte**.

3.2 – No que tange ao **Relatório de Auditoria Ordinária** RA-O 115/2011, constante às fls. 04/21 do Proc. TC 4143/2011, apenso, verificou-se a presença dos indícios de irregularidades indigitados na Instrução Técnica Inicial ITI 867/2011, o que ensejou a citação dos senhores Leilson Duarte (Presidente da Câmara Municipal); Paula Cristina de Souza Pizetta (Assistente Técnico Legislativo responsável pela liquidação de despesa); Marlene Andrade de Oliveira Guzo (Presidente da Comissão Permanente de Licitação) e Edimilson Passos Sampaio (Procurador Jurídico da Câmara Municipal), que apresentaram, tempestivamente, peça conjunta de defesa, que em cotejo com os demais elementos dos autos nos levaram ao opinamento de que devem ser mantidas as irregularidades analisadas nos seguintes itens desta Instrução Técnica Conclusiva:

2.2.1 - Deficiência na liquidação de despesas e ausência de comprovação de finalidade pública na contratação de empresa para veiculação de serviços – Emissora de Rádio (Referência: item 1.1 da Instrução Técnica Inicial ITI 867/2011):
Infringência: artigo 63, § 1º, inciso I e § 2º, inciso III da Lei Federal nº 4320/1964 c/c art. 37, caput da Constituição da República – Princípio da Impessoalidade.

Responsáveis:

Leilson Duarte
Paula Cristina de Souza Pizetta

⁷ Decisão Preliminar TC-055/2012, fl. 526 do Processo TC-4143/2011.

⁸ Fls. 223/267.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

OBS: Ressarcimento do valor equivalente a R\$ 22.400,00 (vinte e dois mil e quatrocentos reais), correspondentes a 11.158,71 VRTE.

2.2.2 - Deficiência na liquidação de despesas e ausência de comprovação de finalidade pública na contratação de empresa para veiculação de serviços – Emissora de Rádio (Poste) (Referência: item 1.2 da Instrução Técnica Inicial ITI 867/2011):

Infringência: artigo 63, § 1º, inciso I e § 2º, inciso III da Lei Federal nº 4320/1964 c/c art. 37, caput da Constituição da República – Princípio da Impessoalidade.

Responsáveis:

Leilson Duarte

Paula Cristina de Souza Pizetta

OBS: Ressarcimento do valor equivalente a R\$ 17.100,00 (dezesete mil e cem reais), correspondentes a 8.518,48 VRTE.

2.2.3 - Realização de licitação com descrição insuficiente do objeto (Referência: item 1.3 da Instrução Técnica Inicial ITI 867/2011):

Infringência: artigos 38 e 40, inciso I da Lei Federal nº 8.666/93.

Responsáveis:

Leilson Duarte – Presidente Câmara

Marlene Andrade de Oliveira Guzo

Edimilson Passos Sampaio

2.2.4 - Ausência de controle efetivo no abastecimento da frota veicular (Referência: item 2 da Instrução Técnica Inicial ITI 867/2011):

Infringência: artigo 37 da Constituição Federal – Princípio da Eficiência.

Responsáveis:

Leilson Duarte

Paula Cristina de Souza Pizetta

2.2.5 - Ausência de avaliação prévia para locação de imóvel (Referência: item 3 da Instrução Técnica Inicial ITI 867/2011):

Infringência: artigo 24, inciso X da Lei Federal nº. 8.666/93

Responsável: Leilson Duarte

2.2.6 - Ausência de ratificação da dispensa e sua publicação (Referência: item 3.1 da Instrução Técnica Inicial ITI 867/2011):

Infringência: caput do artigo 26, da Lei Federal nº. 8.666/93

Responsável:

Leilson Duarte

2.2.7 - Ausência de designação de servidor para acompanhamento e fiscalização dos contratos – ausência de controle sobre a execução dos contratos (Referência: item 3.2 da Instrução Técnica Inicial ITI 867/2011):

Infringência: artigo 67 da Lei Federal nº 8.666/93

Responsável:

Leilson Duarte

POR TODO O EXPOSTO, e diante do preceituado no art. 79, inciso III, da Res. TC 182/02, concluímos opinando pela:

- **irregularidade** das contas e dos atos de gestão, do senhor **Leilson Duarte**, Presidente da Câmara Municipal de Pinheiros, no exercício 2010, tendo em vista o cometimento de grave infração à norma legal ou regulamentar (cf. art. 59, III, “a”, da LC 32/9311), presentificada nos itens 1.2; 2.2.1; 2.2.2; 2.2.3; 2.2.4; 2.2.5; 2.2.6 e 2.2.7 desta Instrução Técnica Conclusiva. Dessa forma, **sugerimos**, ao Plenário desta E. Corte de Contas, a aplicação de multa (art. 96, II, da LC 32/93) e ressarcimento conforme explicitado nos subitens 3.3; 3.4 e 3.5 infra.

- **irregularidade** dos atos praticados frente à Comissão Permanente de Licitação da Câmara Municipal de Pinheiros, no exercício 2010, de responsabilidade da senhora **Marlene Andrade de Oliveira Guzo**, Presidente da CPL, tendo em vista o cometimento de grave infração à norma legal ou regulamentar, (cf. art. 59, III, “a”, da LC 32/93),



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

presentificada no item 2.2.3 desta Instrução Técnica Conclusiva. Dessa forma, **sugerimos**, ao Plenário desta E. Corte de Contas, a aplicação de multa (art. 96, II, da LC 32/93).

- **irregularidade** dos atos praticados na qualidade de Assistente Técnico Legislativo (que efetuou a liquidação de despesa) da Câmara Municipal de Pinheiros, no exercício 2010, de responsabilidade da senhora **Paula Cristina de Souza Pizetta**, tendo em vista o cometimento de grave infração à norma legal ou regulamentar, (cf. art. 59, III, "a", da LC 32/93), presentificada nos itens 2.2.1; 2.2.2 e 2.2.4 desta Instrução Técnica Conclusiva. Dessa forma, **sugerimos**, ao Plenário desta E. Corte de Contas, a aplicação de multa (art. 96, II, da LC 32/93) e ressarcimento conforme explicitado no subitem 3.4 e 3.5 infra.

- **irregularidade** dos atos praticados na qualidade de Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Pinheiros, no exercício 2010, de responsabilidade do senhor **Edmilson Passos Sampaio**, tendo em vista o cometimento de grave infração à norma legal ou regulamentar, (cf. art. 59, III, "a", da LC 32/93), presentificada no item 2.2.3 desta Instrução Técnica Conclusiva. Dessa forma, **sugerimos**, ao Plenário desta E. Corte de Contas, a aplicação de multa (art. 96, II, da LC 32/93).

3.3 – Em razão do pagamento indevido de verba de representação ao Vereador Presidente, excedendo o limite individual com subsídio, fixado constitucionalmente, conforme explanado no item 1.2 desta Instrução Técnica Conclusiva, o senhor **Leilson Duarte** deve ser sujeitoado, **individualmente**, à restituição aos cofres da Câmara Municipal de Pinheiros do valor equivalente a R\$ 4.953,32 (quatro mil, novecentos e cinquenta e três reais e trinta e dois centavos), correspondentes a 2.467,53 VRTE, conforme inteligência do art. 6212 da LC 32/93.

3.4 - Em razão de pagamento efetuado à empresa "S M Comunicações Ltda" sem a devida e necessária liquidação de despesa, conforme explanado no item 2.2.1 desta Instrução Técnica Conclusiva, o senhor **Leilson Duarte** e a senhora **Paula Cristina de Souza Pizetta**, estão sujeitos, **solidariamente**, ao ressarcimento do valor equivalente a R\$ 22.400,00 (vinte e dois mil e quatrocentos reais), correspondentes a 11.158,71 VRTE, conforme inteligência do art. 62 da LC 32/93.

3.5 - Em razão de pagamento efetuado à empresa "O Guia Jornalismo, Publicidade, Produção e Promoções Artísticas, Sonorizações e Radio Difusão Ltda" sem a devida e necessária liquidação de despesa, conforme explanado no item 2.2.2 desta Instrução Técnica Conclusiva, o senhor **Leilson Duarte** e a senhora **Paula Cristina de Souza Pizetta**, estão sujeitos, **solidariamente**, ao ressarcimento do valor equivalente a R\$ 17.100,00 (dezessete mil e cem reais), correspondentes a 8.518,48 VRTE, conforme inteligência do art. 62 da LC 32/93. Considerando o exposto nos subitens 3.3; 3.4 e 3.5 desta Instrução Técnica Conclusiva, cumpre-nos identificarmos os valores passíveis de devolução, por cada gestor, conforme subsegue:

- **Leilson Duarte:**

- **Responsabilidade individual:** R\$ 4.953,32 (quatro mil, novecentos e cinquenta e três reais e trinta e dois centavos), correspondentes a 2.467,53 VRTE (item 1.2).
- **Responsabilidade solidária total:** R\$39.500,00 (trinta e nove mil e quinhentos reais), correspondentes a 19.677,19 VRTE, em razão do somatório dos valores apurados nos itens 2.2.1 e 2.2.2 desta Instrução Técnica Conclusiva.

- **Paula Cristina de Souza Pizetta:**

- **Responsabilidade solidária total:** R\$39.500,00 (trinta e nove mil e quinhentos reais), correspondentes a 19.677,19 VRTE, em razão do somatório dos valores apurados nos itens 2.2.1 e 2.2.2 desta Instrução Técnica Conclusiva.

Por fim, **sugerimos** ao Plenário desta E. Corte de Contas, que **recomende** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Pinheiros, nos contratos cujo objeto se refira à produção e irradiação de informes publicitários, que passe a realizar a juntada – ao respectivo processo de pagamento - dos scripts produzidos, bem como, das gravações (em "CD" de áudio ou mídia equivalente) das mensagens veiculadas por meio radiofônico, para comprovação dos serviços prestados e do próprio conteúdo das mensagens.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Sugerimos, ainda, ao Plenário deste E. TCEES, que **recomende** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Pinheiros a implantação de sistema de controle sobre veículos e combustíveis nos moldes do estabelecido na Resolução TC nº 227/2011, atentando-se para o disposto no parágrafo único, do artigo 2º, da sobredita Resolução, que assim dispõe: “A falta de instituição e manutenção do sistema de controle interno poderá ensejar a irregularidade das contas e/ou a emissão de parecer prévio contrário à sua aprovação, sem prejuízo das penalidades previstas em lei ao respectivo responsável, por omissão no seu dever legal”.

Após, vieram os autos ao Ministério Público para manifestação.

II – FUNDAMENTAÇÃO FÁTICO-JURÍDICA

Nos termos do art. 105 da Resolução TC nº. 182/2002, “para fins de apreciação das contas, serão considerados os resultados da análise do balanço anual, das auditorias realizadas, do exame dos balancetes mensais, dos relatórios de gestão fiscal e dos demais demonstrativos e documentos solicitados, relativos ao exercício em exame”.

No caso vertente, consta do **Relatório Técnico Contábil – RTC 336/2011** que o órgão jurisdicionado observou os preceitos constitucionais relativos aos gastos totais com subsídio de vereadores (art. 29, VII, da CF), do Poder Legislativo (art. 29-A e incisos, da CF) e com a folha de pagamento (art. 29-A, § 1º, da CF), bem como as normas de gestão fiscal, em especial, aquelas referentes à disponibilidade de caixa (art. 42 da LRF) e aos limites de despesa com pessoal (arts. 19, 20 e 22, LRF).

Não obstante, em razão **do pagamento, indevido, de verba de representação ao vereador presidente, excedeu-se o limite individual com subsídio, violando, assim, o disposto nos arts. 29, inciso VI, alínea “b”, e 39, § 4º da Constituição Federal.**

No tocante aos demonstrativos contábeis, verifica-se que foram elaborados em observância à legislação pertinente.

Cabe ressaltar, contudo, que repercutem sobre a análise da prestação de contas anual o resultado das auditorias realizadas no órgão, com a finalidade de avaliar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados ao longo do exercício financeiro.

Na espécie, consoante Relatório Técnico Contábil – RTC 336/2011 e Relatório de Auditoria – RA-O 115/2011, foram apontadas irregularidades da seguinte ordem:

- PAGAMENTO INDEVIDO DE VERBA DE REPRESENTAÇÃO AO VEREADOR PRESIDENTE – EXCEDE LIMITE INDIVIDUAL COM SUBSÍDIO;

- CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA VEICULAÇÃO DE SERVIÇOS (EMISSIONA DE RÁDIO) – DEFICIÊNCIA NA LIQUIDAÇÃO DE DESPESAS E AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE FINALIDADE PÚBLICA;

- CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA VEICULAÇÃO DE SERVIÇOS (EMISSIONA DE RÁDIO – POSTE) – DEFICIÊNCIA NA LIQUIDAÇÃO DE DESPESAS E AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE FINALIDADE PÚBLICA E REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO COM DESCRIÇÃO INSUFICIENTE DO OBJETO;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

- AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL – AUSÊNCIA DE CONTROLE EFETIVO NO ABASTECIMENTO A FROTA VEICULAR;

- LOCAÇÃO DE IMÓVEL - AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO PRÉVIA PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEL E AUSÊNCIA DE RATIFICAÇÃO DA DISPENSA E SUA PUBLICAÇÃO;

- AUSÊNCIA DE DESIGNAÇÃO DE SERVIDOR PARA ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS – AUSÊNCIA DE CONTROLE SOBRE EXECUÇÃO DOS CONTRATOS, cuja legalidade/legitimidade/economicidade não restaram evidenciadas nas justificativas apresentadas pelos responsáveis, conforme analisado nos subtópicos seguintes.

II.1 – PAGAMENTO INDEVIDO DE VERBA DE REPRESENTAÇÃO AO VEREADOR PRESIDENTE, EXCEDENDO AO LIMITE INDIVIDUAL COM SUBSÍDIO

A Resolução nº 036/2008, que fixou os subsídios dos vereadores para o período da Legislatura de 2009 a 2012, trouxe a seguinte disposição em seu art. 1º:

Art. 1º - O subsídio mensal a ser percebido pelos Vereadores, no período da Legislatura de 2009 a 2012, fica fixado, em parcela única, no valor de R\$ 3.715,00 (Três mil setecentos e quinze reais).

Parágrafo Único – O presidente da Câmara Municipal, em razão de suas atribuições receberá mensalmente a título de verba de representação a importância de R\$ 1.238,33 (Mil duzentos e trinta e oito reais e trinta e três centavos).

Frise-se que o regramento foi fielmente cumprido durante os meses de janeiro a setembro/2010, conforme ficha financeira de Leilson Duarte⁹.

Entretanto, quem exerce mandato eletivo, está subordinado aos preceptivos do art. 39, § 4º, da Constituição Federal e do art. 38, § 3º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e é remunerado exclusivamente por subsídio, em parcela única, vedado qualquer tipo de acréscimo.

Art. 39 [...]

§ 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. (grifo nosso)

Art. 38 [...]

§ 3º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Secretários de Estado e dos Municípios 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 nos incisos XII e XVI, do art. 32.

Assim, o vereador, sendo agente político, deve ser remunerado exclusivamente por subsídio, pago em parcela única, sendo vedada a percepção de qualquer tipo de gratificação, adicional, abono, prêmio ou outra espécie remuneratória.

O saudoso administrativista Hely Lopes Meirelles, ao comentar a remuneração dos vereadores, vaticina:

⁹ Fl. 132.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

o subsídio será fixado em parcela única, por lei específica, de iniciativa do Legislativo, assegurada revisão anual, com imposição de índices indistintos de recuperação inflacionária, sempre na mesma data (art. 37, X, da CF), e vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, e sujeita aos impostos gerais, inclusive o de renda, e aos extraordinários, tal como qualquer outro contribuinte, com observância do que estabelecem os dispositivos constitucionais expressamente referidos no inciso VI do art. 29 da CF...¹⁰.

No mesmo sentido, destaque para as lições do constitucionalista Alexandre de Moraes¹¹:

O subsídio constitui, obrigatoriamente, parcela única, como afirmado pelo art. 39, § 4º, da Constituição Federal, com a nova redação que lhe deu a EC n.º 19/98, ao afirmar que o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, **vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória**, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Veda-se, portanto, qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. (Sem grifos e destaques no texto original).

Acontece que, além de inconstitucional a verba de representação disposta na Resolução n.º 036/2008, seu valor, somando com o subsídio, excede ao limite individual inerente ao vereador, desrespeitando, mais uma vez, a Constituição Federal, agora o art. 29, inciso VI, alínea “b”, *verbis*:

Art. 29. [...]

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

[...]

b) em Municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores **corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais**; (grifos nossos)

Assim, o limite máximo perceptível para subsídio de cada vereador, como expresso na RTC 336/2011¹², seria R\$ 3.715,22 (três mil setecentos e quinze reais e vinte e dois centavos), quando na realidade o Presidente da Câmara de Pinheiros, nos meses de janeiro a setembro/2010, recebeu R\$ 4.953,33 (quatro mil novecentos e cinquenta e três reais e trinta e três centavos).

Os argumentos expedidos por **LEILSON DUARTE**, de que “recebeu comunicação quanto à revogação da Instrução Normativa de n.º 03-2008, somente no início de outubro de 2010, que a partir do recebimento suspendeu o pagamento da Verba de Representação”¹³, não são passíveis de afastar a ilegalidade do ato praticado.

Cabe destacar que a Instrução Normativa n.º 03/2008, em seu art. 3º, previa a possibilidade do pagamento de verba de representação ao Presidente da Câmara de Vereadores; ocorre que a mesma foi revogada pela Instrução Normativa TC n.º 26, de 20 de maio de 2010 (publicada no Diário Oficial em 21/05/2010 e republicada em 24/05/2010),

¹⁰ in Direito Municipal Brasileiro. 16ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2008. p. 639/640.

¹¹ in Constituição do Brasil Interpretada, 2ª ed. Atlas, 2003, p. 936/937.

¹² FI. 172.

¹³ FI. 201.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

momento a partir do qual se tornou ilegal o pagamento de qualquer tipo de verba adicional ao referido Edil.

Portanto, deve ser mantida a irregularidade, imputando-se ao responsável o dever de **ressarcir o montante de R\$ 4.953,32 (quatro mil novecentos e cinquenta e três reais e trinta e dois centavos), equivalentes a 2.467,53 VRTE**, aos cofres da Câmara Municipal de Pinheiros.

II.2 – DEFICIÊNCIA NA LIQUIDAÇÃO DE DESPESAS E AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE FINALIDADE PÚBLICA NA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA VEICULAÇÃO DE SERVIÇOS – EMISSORA DE RÁDIO E EMISSORA DE RÁDIO POSTE

A equipe de auditores constatou incoerências relacionadas à liquidação de despesas dos Contratos de nº 11/10 e 13/10 não havendo, assim, provas da efetiva prestação de serviços e muito menos, se é que foram executados, demonstração da finalidade pública.

Realmente não constam do presente caderno informativo elementos suficientes a evidenciar, de forma clara e objetiva, a efetiva prestação dos serviços de produção e veiculação de boletim informativo contratados pela empresa **S M COMUNICAÇÕES LTDA** (Contrato nº. 11/10) e dos serviços de veiculação de mensagens e convites para as sessões dos trabalhos legislativos contratados pela empresa **O GUIA – JORNALISMO, PUBLICIDADE, PRODUÇÃO E PROMOÇÕES ARTÍSTICAS, SONORIZAÇÃO E RÁDIO DIFUSÃO** (Contrato nº. 13/10), consoante art. 63 da Lei nº. 4.320/64, *in verbis*:

A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Em suas manifestações, afirmam **LEILSON DUARTE (PRESIDENTE DA CÂMARA E ORDENADOR DE DESPESA)** e **PAULA CRISTINA DE SOUZA PIZETTA (RESPONSÁVEL PELA LIQUIDAÇÃO DA DESPESA)** que os serviços contratados foram plenamente executados, como demonstra as notas fiscais e os comprovantes de irradiação. Ainda, com o fito de confirmar a execução do Contrato nº. 13/10, foram juntados aos autos o “CD” de áudio de fls. 571 e 3 (três) declarações de munícipes (fls. 572/574).

Não obstante, as alegações dos responsáveis e os documentos que a acompanham não se revestem de base empírica idônea a fim de afastar a irregularidade, sobretudo porque a lei exige meios probatórios eficazes para tanto, *v.g.*, relatório de produção do conteúdo, relatório de comprovação de veiculação diária e contínua da programação do rádio, mídias arquivadas, entre outros.

Cumprе enfatizar que o princípio da inversão do ônus da prova está corroborado em remansosa jurisprudência do Tribunal de Contas da União, ao qual cabe ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos, senão vejamos:

A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão n. 176, *verbis*: “Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova”. **Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado.
(grifo nosso) (Decisão 225/2000 (TC 929.531/1998-1), 2ª Câmara TCU)

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ÔNUS DE COMPROVAR O EMPREGO DE RECURSOS PÚBLICOS. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. REVELIA. CONTAS IRREGULARES.

1. O ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados, o que não ocorreu nos presentes autos. (Acórdão 8/2007 - Primeira Câmara TCU)

Não havendo, portanto, os responsáveis se desincumbido do ônus de demonstrar a efetiva prestação dos serviços contratados, sobretudo pela inobservância das normas relativas à liquidação da despesa, devem os mesmos responder, em solidariedade, pelo **ressarcimento do montante de R\$ 22.400,00 (vinte e dois mil e quatrocentos reais)** equivalentes a 11.158,7128 VRTE's, referente ao Contrato nº 11/2010, e **R\$ 17.100,00 (dezesete mil e cem reais)** equivalentes a 8.518,4816 VRTE's.

II.3 – REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO COM DESCRIÇÃO INSUFICIENTE DO OBJETO

Restou identificada pela equipe de auditoria irregularidade no Convite nº 5 (processo nº 144/2010) no que se refere à descrição insuficiente do objeto, sendo *“descrito apenas como prestação de serviço de sonorização municipal local, Rádio (poste) com a finalidade de prestar serviço de veiculação de mensagens e convite para os trabalhos das sessões legislativas e outras informações do Poder Legislativo, **sem especificar** o quantitativo de inserções diárias a serem veiculados pela contratada, o que altera o valor dos serviços a serem prestados”¹⁴.*

A descrição clara do objeto a ser licitado é imposição legal (arts. 38 e 40, inciso I, da Lei nº 8666/93) que visa garantir o princípio da isonomia, permitindo a todos os interessados participarem do certame, formulando de forma segura as respectivas propostas, e não apenas aqueles que obtiveram informações privilegiadas da administração.

Em suas manifestações, asseguram **LEILSON DUARTE (PRESIDENTE DA CÂMARA E ORDENADOR DE DESPESA)**, **MARLENE ANDRADE DE OLIVEIRA GUZO (PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO)** E **EDIMILSON PASSOS SAMPAIO (PROCURADOR JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL)** a inexistência de qualquer irregularidade, tanto que puderam participar do certame três empresas.

Contudo, observa-se que a descrição escassa do objeto trouxe consequências danosas ao Contrato nº 13/2010, conforme já exposto acima.

Na realidade os efeitos nocivos podem ser visualizados desde o processamento da licitação. Como poderia haver interessados a participarem de um certame cujo objeto diz apenas em prestação de serviços de veiculação de mensagens, convite para sessões dos Trabalhos Legislativos e outras informações (fl. 96)? Como poderiam ser realizadas propostas acerca desta prestação de serviço sem se saber o dispêndio que esta acarretaria?

¹⁴ Fl. 14 do Processo TC 4143/2011.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Conclusão: diante da deficiente descrição do objeto, logicamente só houve proposta de uma empresa que se sagrou vencedora: O Guia Jornalismo, Publicidade, Produção, Promoções Artísticas, Sonorização e Rádio Difusão Ltda, o que comprova a existência do indicativo de irregularidade.

II.3.1 – DA RESPONSABILIDADE DO PROCURADOR DA CÂMARA MUNICIPAL

Relevante é avaliar, isoladamente, a conduta de **EDMILSON PASSOS SAMPAIO**, Procurador da Câmara Municipal, diante da inclusão pela Lei Complementar nº 658/2012 do parágrafo único do art. 5º da Lei Complementar nº 621/12, *in verbis*:

Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

[...]

XVII - os responsáveis pela elaboração dos editais de licitação e dos convites, os participantes das comissões julgadoras dos atos licitatórios, os pregoeiros, bem como os responsáveis e ratificadores dos atos de dispensa ou inexigibilidade.

Parágrafo único. **Excetuam-se do disposto no inciso XVII deste artigo os atos e manifestações dos advogados públicos submetidos à Lei Federal nº 8.906, de 04.7.1994, em face da disposição contida no § 3º do seu artigo 2º.** (grifo nosso)

Observa-se que a Lei Complementar nº 658/2012, ao incluir o citado regramento pretendeu reafirmar o disposto no art. 133 da Lei Magna e no § 3º do art. 2º da Lei nº 8.906/94 para possibilitar ao advogado agir com liberdade quando no legítimo exercício da profissão.

No caso ora analisado, **EDMILSON PASSOS SAMPAIO**, Procurador da Câmara Municipal, teria elaborado parecer jurídico¹⁵ aprovando o Edital do Convite nº 005/2010 que possuía descrição insuficiente do objeto a ser licitado.

Hely Lopes Meireles¹⁶ conceitua parecer como:

Pareceres – Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva. (grifo nosso)

Assim, o parecer jurídico não é ato administrativo, sim opinião que irá orientar o gestor na prática do ato administrativo.

Entretanto, em que pese o parecer jurídico tratar de documento opinativo, não reveste de caráter absoluto a intangibilidade profissional do advogado disposta no art. 133 da Constituição Federal. Deste modo, será o advogado responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa¹⁷.

Assim já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

¹⁵ Fl. 89 do Processo TC-4143/2011.

¹⁶ in Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed., pg. 185.

¹⁷ Art. 159 do Código Civil e art. 32 da Lei nº 8.906/94.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX.

I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377.

II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32.

III. - Mandado de Segurança deferido. (MS 24073/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 06/11/2002).

Em uma interpretação mais específica, observamos que o Tribunal de Contas da União tem entendimento sobre a possibilidade de responsabilização do advogado, sempre que o parecer jurídico ensejar o cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa a ordem jurídica, devendo, antes de mais nada, ser analisado o caso concreto.

Observe a legislação pertinente quando da elaboração de pareceres, uma vez que a Corte de Contas tem se pronunciado no sentido de que cabe responsabilização ao parecerista jurídico instado a se manifestar acerca de termos de contrato, convênio etc., posição reafirmada pelo STF no MS no 24.584. Acórdão 3923/2009 Primeira Câmara (grifos nossos)

[...] Na Administração Pública, o advogado pode agir, num mesmo cargo, em três funções não estanques entre si: Função Administrativa; Função Consultiva; Função Contenciosa. 12 Na Função Contenciosa, não há dúvida que o advogado, exercendo função essencial à justiça, deve ter preservada a sua imunidade, não como privilégio pessoal, mas antes como garantia à justiça. Na Função Administrativa, o advogado não tem qualquer imunidade, haja vista estar atuando na gestão de recursos públicos como um administrador comum. **13 Na função Consultiva (que é o caso em pauta), o advogado também tem imunidade, mas esta fica condicionada a opiniões que não venham flagrantemente de encontro às normas legais, visto que, agindo como consultor do administrador público, deve ser responsabilizado quando emite pareceres que sabe ou deveria saber nocivos ao interesse público, induzindo à gestão ineficiente de recursos públicos e trazendo prejuízos para a fazenda pública. Nesta hipótese, deve responder em solidariedade com o administrador.**

[...] 15 Pertinente também é a corajosa lição dada pelo ministro do TCU Walton Alencar Rodrigues, em voto apresentado no Acórdão 512/2003 - Plenário, onde a questão da atuação jurisdicional do TCU e a imunidade dos advogados é tratada (fls. 14 a 22). Transcreve-se com supressões e destaques:

"[...] No plano da Administração Pública, a definição da responsabilidade do advogado público somente pode ser averiguada no caso concreto. Não se pretende, nem se poderia pretender, que a emissão de opinião jurídica desinteressada, consubstanciada em fundamentado parecer, ou, pelo menos, em parecer isento, poderia gerar a responsabilização do autor, ainda no caso de erros, mas não há como deixar de responsabilizar o autor de parecer "de encomenda", tendente, unicamente, a respaldar fraudes ao Erário, derivadas de ações já planejadas pela direção do órgão. O administrador decide, primeiro, e encomenda o parecer justificante, depois.

Isto significa que **a justificação de fraudes ao Erário, causadoras de grandes prejuízos, por pareceres jurídicos absolutamente dissonantes da doutrina e da jurisprudência, consubstanciando erros e teratologia inadmissíveis, não podem isentar o seu autor da responsabilidade.**

A exclusão da responsabilidade do advogado de entidade fiscalizada pelo TCU apenas pode decorrer, assim, das nuances e das circunstâncias de cada caso concreto.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

[...] Assim, sempre que o parecer jurídico pugnar desarrazoadamente pelo cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, figurando com relevância causal para a prática do ato, num contexto em que a fraude se apresente irretorquível, estará o autor do parecer alcançado pela jurisdição do TCU, não para fins de fiscalização do exercício profissional, mas para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública. [...]

16 Relevante para o caso é também o teor do item 8.6 do Acórdão 287/2002 - TCU/Plenário, o qual se transcreve:

'Advertir a Procuradoria-Geral e às Procuradorias Regionais do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes - DNIT que a emissão de pareceres jurídicos desprovidos de lógica jurídica razoável, ou que deixem de observar jurisprudência consolidada desta Corte, ou ainda que ignorem determinação dirigida ao extinto DNER ou ao DNIT podem resultar aplicação de multa ou, eventualmente, imputação de débito aos consultores jurídicos que hajam concorrido para a irregularidade; [...]

17 Se o procurador autárquico deixou de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da boa administração pública, não tornando-os efetivos, operantes e exequíveis, não agiu na função constitucionalmente prevista para o advogado, ao contrário: absteve-se de cumprir o dever que a lei lhe impôs.

18 Tal, em maior ou em menor extensão, **qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade jurídico-administrativa, eis que, mediante pareceres anti-jurídicos, desrespeitou a lei.**

19 Desta forma, **entende-se correto o entendimento do STF de que o TCU pode julgar e deve punir as situações em que o advogado público agiu com culpa ou dolo, as quais só podem ser averiguadas no caso concreto**, posição à qual se alinhou o referido voto do ministro Walton Alencar Rodrigues.

[...] 23 Posto isto, **o comportamento do ora requerente, na condição de ocupante do cargo de procurador autárquico do DNER, deve ser analisado caso a caso nos processos autuados pelo TCU, para que seja confirmado que desempenhou suas funções de consultor jurídico do DNER satisfatoriamente e dentro das fronteiras da lei ou, naqueles onde tenha havido emissão de pareceres teratológicos e anti-jurídicos, seja tal comportamento repellido.**

Acórdão 226/2004 Plenário (grifos nossos)

[...] A responsabilidade do advogado autor de um parecer jurídico deve ser desdobrada em pelo menos duas esferas distintas. Na primeira, apurar-se-ia a responsabilidade do advogado pelo exercício profissional da advocacia, na qual caberia ao Conselho Seccional da OAB, nos termos do art. 32 da Lei no 8.906/1994, a aplicação das sanções disciplinares, como censura, suspensão, exclusão e multa nas hipóteses discriminadas no Estatuto da Advocacia, sem exclusão da jurisdição comum, perante as autoridades judiciais competentes.

Na segunda, **a responsabilidade imputada ao autor do parecer jurídico está inter-relacionada com a responsabilidade pela regularidade da gestão da despesa pública, disciplinada pela Lei no 8.443/1992, cuja fiscalização se insere na competência deste Tribunal**, em hipóteses específicas de fraude e grave dano ao Erário.

É certo que a atividade de controle externo contempla, entre outros aspectos, a verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos relacionados com a gestão de recursos públicos no âmbito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

O parecer jurídico emitido por consultoria ou assessoria jurídica de órgão ou entidade, via de regra acatado pelo ordenador de despesas, constitui fundamentação jurídica e integra a motivação da decisão adotada, estando, por isso, inserido na verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos relacionados com a gestão de recursos públicos no âmbito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública Federal, exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio deste Tribunal, ex vi do art. 70 caput, e 71, II, da Constituição Federal.

O fato de o autor de parecer jurídico não exercer função de execução administrativa, não ordenar despesas e não utilizar, gerenciar, arrecadar, guardar ou administrar bens, dinheiros ou valores públicos não significa que se encontra excluído do rol de agentes sob jurisdição deste Tribunal, nem que seu ato se situe fora do julgamento das contas dos gestores públicos, em caso de grave dano ao Erário, cujo principal fundamento foi o parecer jurídico, muita vez sem consonância com os autos.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Na esfera da responsabilidade pela regularidade da gestão, é fundamental aquilatar a existência do liame ou nexo de causalidade existente entre os fundamentos de um parecer desarrazoado, omissivo ou tendencioso, com implicações no controle das ações dos gestores da despesa pública que tenha concorrido para a possibilidade ou concretização do dano ao Erário.

Sempre que o parecer jurídico pugnar para o cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa a ordem jurídica, figurando com relevância causal para a prática do ato, estará o autor do parecer alcançado pela jurisdição do TCU, não para fins de fiscalização do exercício profissional, mas para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública.

Acórdão 1427/2003 Primeira Câmara (Voto do Ministro Relator) (grifos nossos)

O entendimento de que os procuradores jurídicos da Administração não poderiam ser responsabilizados pelos seus pareceres levaria, no limite, a esdrúxula situação em que, fosse qual fosse a irregularidade praticada, ninguém poderia ser responsabilizado, desde que houvesse parecer do órgão jurídico como respaldo da decisão. O dirigente alegaria que agiu com base em parecer do órgão jurídico e procuraria esquivar-se da responsabilidade.

A procuradoria jurídica, por sua vez, não seria responsabilizada, porque, por petição de princípio, gozaria de plena liberdade para opinar da forma que quisesse, por mais antijurídica que fosse, situação que daria margem a todo tipo de ilícito, por parte dos gestores menos ciosos da gestão dos recursos públicos e poderia levar a um caos generalizado na Administração.

No caso, os pareceres, flagrantemente contrários a literal disposição de lei, deturpam o teor de dispositivos da Lei nº 8.666/1993 e desconsideraram o conteúdo de determinação anterior do TCU, com o intuito de levar a Administração a prática de ato desconforme com a lei e com o interesse público. Não posso, pois, considerá-los meramente opinativos, mas integrantes e justificantes do ato final.

O que se espera dos servidores de uma unidade de consultoria jurídica é que orientem corretamente os dirigentes do órgão, quanto a aspectos jurídicos de sua gestão, e não que satisfaçam ou justifiquem a ação visivelmente preordenada da direção da autarquia.

Quando suas manifestações revestem-se de evidente ilegalidade, por exemplo, pronunciando-se favoravelmente quanto a procedimentos claramente antijurídicos, como no caso deste processo, é certo que agem em desacordo com suas funções, e, por isso, devem ser responsabilizados, proporcionalmente ao nível de responsabilidade que desempenham no caso. Esclareço, pois, que a hipótese trata de falhas teratológicas ou sobremodo ostensivas que, sobre revelar frontal violação a Lei nº 8.666/1993, contiveram contrariar anteriores Decisões e determinações do TCU.

Acórdão 190/2001 Plenário (Voto do Ministro Relator) (grifos nossos)

Ademais, por força do art. 38 da Lei nº 8.666/93, assim julgou o Supremo Tribunal Federal¹⁸:

ADVOGADO PÚBLICO - RESPONSABILIDADE - ARTIGO 38 DA LEI Nº 8.666/93 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - ESCLARECIMENTOS. Prevendo o artigo 38 da Lei nº 8.666/93 que a manifestação da assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião, alcançando a aprovação, ou não, descabe a recusa à convocação do Tribunal de Contas da União para serem prestados esclarecimentos.

Registre-se, também, a inteligência de Marçal Justen Filho¹⁹:

Ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado. Ou seja, a manifestação acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos. Há dever de ofício de manifestar-se pela invalidade, quando os atos contenham defeitos. Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem

¹⁸ MS 24584/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 09/08/2007.

¹⁹ In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 379.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo.

A afirmativa se mantém inclusive em face de questões duvidosas ou controvertidas. Havendo discordância doutrinária ou jurisprudencial acerca de certos temas, a assessoria jurídica tem o dever de consignar essas variações, para possibilitar às autoridades executivas pleno conhecimento dos riscos de determinadas decisões. [...] **poderá (deverá) punir-se o servidor público que adota interpretação contrária ao Direito, aberrante, ou se o prolator do parecer desvirtuar os fatos ocorridos, adotando versão não fundada em documentos ou outras provas.** (grifos nossos)

No caso concreto, embora exista certa deficiência na descrição do objeto editalício, não se pode dizer que houve má-fé ou erro grosseiro por parte do Procurador da Câmara Municipal, **EDIMILSON PASSOS SAMPAIO**, de modo que seu ato encontra-se acobertado pela imunidade do art. 133 da Lei Magna e no § 3º do art. 2º da Lei nº 8.906/94.

II.4 – AUSÊNCIA DE CONTROLE EFETIVO NO ABASTECIMENTO DA FROTA VEICULAR

A equipe de auditores, analisando os autos do processo administrativo nº 23/2009, identificou, na execução do contrato nº 006/2010 (cujo objeto é o fornecimento de combustível para abastecimento de veículos da Câmara Municipal de Pinheiros), ausência de controle efetivo no abastecimento da frota veicular, já *“que não foram apresentadas [...] os cupons fiscais, nem as requisições individualizadas por veículo, inexistindo um controle diário através de planilhas, demonstrando data, quilometragem, quantitativo de litros e destino, ou seja, finalidade de sua utilização [...]”*²⁰.

Destaca-se que o valor unitário do combustível foi fixado em R\$ 2,73 (dois reais e setenta e três centavos) por litro de gasolina, e no exercício de 2010 foi pago à contratada o valor de R\$ 28.701,30 (vinte e oito mil setecentos e um reais e trinta centavos).

Constata-se, deste modo total ineficiência do controle interno.

O próprio gestor e a responsável pela liquidação, em sua defesa, admitem a falha²¹.

O controle interno pode ser definido como um sistema organizado para controlar os próprios atos dos órgãos públicos, verificando se as despesas estão alinhadas com os princípios constitucionais da legalidade, economicidade e finalidade pública.

Impõe-se destacar que os responsáveis pelo controle interno têm o dever legal e constitucional de determinar ao órgão a adoção de medidas corretivas, visando sanar as impropriedades verificadas, sob pena de responsabilidade solidária (art. 44 da LC nº. 621/12).

A Carta de Outubro, nos arts. 70, 74 e seu § 1º, dispensou especial tratamento à gestão das contas públicas, prescrevendo que os Poderes da República deverão ter sistema de controle interno, com a finalidade de verificar a legalidade e legitimidade no dispêndio de recursos.

²⁰ Fl. 16 do Processo TC nº 4143/2011.

²¹ Fl. 541.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Revela-se evidente que o controle interno vem trazer maior lisura e transparência à Administração Pública, garantindo que os impostos arrecadados e os recursos recebidos sejam aplicados, de forma eficiente e eficaz, em prol da sociedade.

Vale anotar que tal sistema não se revela apenas como um meio de fiscalizar a atuação dos gestores públicos, mas, também, como uma maneira de auxiliá-los nas suas consecuições administrativas, garantindo um melhor aproveitamento dos recursos públicos e também preservando a imagem política do jurisdicionado.

Cabe frisar, que incumbe ao controle interno **comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência e economicidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual e municipal** (art. 42, inciso II da LC nº. 621/12).

Assevera-se, ainda, que a implantação de um sistema de controle interno revela caráter nitidamente preventivo, uma vez que evitaria a ocorrência de numerosas irregularidades, muitas das quais ensejaram vultosos danos ao erário.

No caso concreto, conclui-se que as omissões de **LEILSON DUARTE** e **PAULA CRISTINA DE SOUZA PIZETTA** ocasionaram a impossibilidade de qualquer análise dos gastos efetuados, não se podendo ousar a dizer se as mesmas estão ou não condizentes com os princípios da Administração Pública.

Só se sabe que a Câmara Municipal de Pinheiros, no exercício de 2010, gastou R\$ 28.701,30 com combustível, não havendo nenhuma informação quanto à razoabilidade da despesa, nem sequer o número de veículos que eram abastecidos e se pertencentes à frota do legislativo municipal.

Portanto, deve a irregularidade ser mantida, bem como expedida a recomendação constante na ITC 2717/2012.

II.5 – AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO PRÉVIA PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEL

A equipe de auditores constatou que a Câmara Municipal de Pinheiros firmou os contratos de locação de imóveis nº 03/2010, com o Sr. Ronaldo Gomes de Menezes (no valor de R\$ 800,00 mensais), e nº 01/2010, com o Sr. Fernando Brasil Oliveira, (no valor de R\$ 1.000,00 mensais), com base no inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93, porém sem realização de avaliação prévia.

Insta ressaltar que os contratos objetivavam, respectivamente, o funcionamento de salas para o setor administrativo da Casa de Leis e o funcionamento da Sala das Sessões da Câmara Municipal.

Instado a se manifestar, **LEILSON DUARTE** justificou *“que os referidos contratos [...] existem a mais de vinte anos e que os reajustes aplicados deixa os mesmos de valores bem abaixo do mercado”²²*; sem, contudo, demonstrar qual seria exatamente o valor de mercado²³.

²² Fls. 541/542 do Processo TC 4143/2011.

²³ Não consta qualquer documento no Doc. 5 citado à fl. 542 do Processo TC 4143/2011.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Da leitura do X do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 conclui-se que, antes da Administração Pública promover a contratação direta, deverá esta comprovar o atendimento a três requisitos: (i) que as características do imóvel atendam às finalidades precípua da Administração; (ii) que haja avaliação prévia; e (iii) que o preço seja compatível com o valor do mercado.

Verifica-se, portanto, que a utilização deste dispositivo é reservada a situações em que evidenciado somente haver um imóvel que atenda ao interesse público.

No mesmo sentido resta explicitado no Acórdão 444/2008 – Plenário – 24/03/2008, Relator Min. Ubiratan Aguiar, do Tribunal de Contas da União:

11. Verifica-se, portanto, que a utilização desse dispositivo só é possível quando se identifica um imóvel específico cujas instalações e localização sinalizem que ele é o único que atende o interesse da administração. Nesse sentido se manifestam Marçal Justen Filho e Jessé Torres Pereira Júnior a respeito desse comando legal:

A ausência de licitação deriva da impossibilidade de o interesse sob a tutela estatal ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado... Antes de promover a contratação direta, a Administração deverá comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse sob tutela estatal por outra via e apurar a inexistência de outro imóvel apto a atendê-lo... (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª Edição, pag. 250).

Em princípio, a Administração compra ou loca mediante licitação..., tais e tantas podem ser as contingências do mercado, variáveis no tempo e no espaço, a viabilizarem a competição. Mas se a operação tiver por alvo imóvel que atenda a necessidades específicas cumuladas de instalação e localização dos serviços, a área de competição pode estreitar-se de modo a ensejar a dispensa... Nestas circunstâncias, e somente nelas, a Administração comprará ou locará diretamente, inclusive para que não se frustrate a finalidade a acudir (Jessé Torres Pereira Júnior, Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 5ª Edição, pag. 277).

Igualmente imprescindível é, antes de se concretizar o contrato, verificar a compatibilidade do preço exigido com aquele de mercado.

No mesmo sentido é a lição de Marçal Justen Filho²⁴:

Deverá verificar-se a compatibilidade do preço exigido com aquele de mercado. A administração não poderá pagar preço ou aluguel superior ao praticado para imóveis similares.

Destaca-se a Súmula nº 28 do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul:

A ausência de avaliação prévia do preço de locação do imóvel destinado ao serviço público, visando a verificação de sua compatibilidade com o valor vigente no mercado, enseja a declaração da ilegalidade e irregularidade do contrato e aplicação de multa ao responsável.

Assim, **a irregularidade deve permanecer.**

²⁴ In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed., São Paulo: Dialética, 2009, p. 310.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

II.6 – AUSÊNCIA DE RATIFICAÇÃO DE DISPENSA E SUA PUBLICAÇÃO

A equipe de auditoria identificou nos Contratos de Locação de Imóvel nºs 01/10 e 03/10, firmados com os Srs. Ronaldo Gomes Menezes e Fernando Brasil Oliveira, respectivamente, com base no inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93, faltar a ratificação e a publicação na imprensa oficial exigida pelo “caput” do art. 26 da Lei nº 8.666/93.

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (grifos nossos)

Cabe destacar que o descumprimento das exigências em questão repercute diretamente na eficácia do ato.

Diante do apontamento, **LEILSON DUARTE** se manifestou no sentido de que *“as Ratificações e Contratos foram publicadas no mural desta Casa de Leis e ainda no JORNAL a IMPRENSA”*²⁵.

Primeiramente, no que se refere à ratificação faltosa, importante citar a lição de Marçal Justen Filho²⁶:

[...] A ratificação retrata o conhecimento e aprovação pelas autoridades superiores, relativamente aos atos praticados por agentes públicos subordinados. Destina-se a assegurar que as autoridades de mais alta hierarquia, no âmbito do sujeito contratante, tenham conhecimento e concordem com os termos da contratação. Logo, não há cabimento de uma “ratificação” quando a contratação é produzida pela própria autoridade de mais alta hierarquia. A finalidade da ratificação já se produziu quando a autoridade de hierarquia mais elevada praticou, ela própria, o ato de contratação direta. Portanto, não há necessidade de novos atos formais, sem conteúdo ou utilidade autônomos [...].

Deste modo, verificando que os Contratos de Locação de Imóvel nº 001/2010²⁷ e 03/2010²⁸ foram assinados pelo Presidente da Câmara Municipal, desnecessária seria sua ratificação. Assim, a ausência identificada, apesar de existente, foi suprida pela dispensabilidade de novo ato formal.

Entretanto, no que se refere à ausência de publicação, em que pese os argumentos do responsável, observa-se que os contratos datam de 1º de janeiro de 2010²⁹ e a dita publicação ocorreu em 30/07/2010³⁰, ou seja, não foi obedecido o prazo explicitado no art. 26 da Lei nº 8.666/93.

Ainda, tal publicação³¹ trata do Resumo de Contratos e Licitações – 2010, enquanto o art. 26 da Lei nº 8666/93 estabelece que será publicado o ato que autorizou a contratação direta.

²⁵ Fl. 542 do Processo TC 4143/2011.

²⁶ In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed., São Paulo: Dialética, 2009, p. 379.

²⁷ Fl. 253/255 do Processo TC 4143/2011.

²⁸ Fl. 302 a 304 do Processo TC 4143/2011.

²⁹ Fls. 255 e 304 do Processo TC 4143/2011.

³⁰ Fl. 601 do Processo TC 4143/2011.

³¹ Fl. 601 do Processo TC 4143/2011.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

No mesmo sentido, Marçal Justen Filho³², inclusive complementando ser desnecessária a publicação disposta no parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93, quando aplicável o art. 26 da Lei nº 8.666/93:

O art. 26 dispõe sobre publicação na imprensa oficial. O art. 61, parágrafo único, também disciplina essa matéria, estabelecendo ressalva acerca dos casos previstos no dispositivo ora comentado. A conjugação das duas disposições legais pode produzir alguma dúvida. A primeira alternativa seria a aplicação cumulativa das exigências dos dois dispositivos. Assim, seria obrigatória a publicação do “ato” que aprova a contratação direta e, ademais disso, também deveria ocorrer a publicação do extrato do contrato. **Outra interpretação seria de que a publicação prevista no art. 26 exclui aquela constante do art. 61, parágrafo único. Essa segunda hipótese afigura-se mais razoável. O ato que autoriza a contratação direta e estabelece as condições de sua formalização deve ser levado à publicação. Com isso, atende-se ao princípio da publicidade e dá-se conhecimento ao público em geral acerca da conduta da Administração.** Não há necessidade de, após firmado o contrato, promover-se nova publicação pela imprensa. Essa segunda publicação nada acrescentaria à primeira, em termos de conteúdo de contratação ou de função de fiscalização e controle acerca da atividade administrativa. [...] (grifos nossos)

Por tudo, **deve ser mantida a irregularidade que se refere à ausência de publicação na imprensa oficial.**

II.7 – AUSÊNCIA DE DESIGNAÇÃO DE SERVIDOR PARA ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

Constatou a equipe auditora que a administração, nos autos dos contratos nºs. 01/2010, 03/2010, 05/2010, 06/2010, 11/2010 e 13/2010, não indicou os representantes para acompanhar e fiscalizar a execução dos mesmos, infringindo, assim, o artigo 67 da Lei nº 8.666/93.

Nas manifestações e documentações apresentadas reconhece o gestor a falha apontada.

Toda execução do contrato deve ser fiscalizada e acompanhada por representante da Administração, sendo esta medida considerada de observância obrigatória pela Administração.

Nas palavras de Marçal Justen Filho³³:

O regime de Direito Administrativo atribui à Administração o poder-dever de fiscalizar a execução do contrato (art. 58, III). Compete à Administração designar um agente seu para acompanhar diretamente a atividade do outro contratante. O dispositivo deve ser interpretado no sentido de que a fiscalização pela Administração não é mera faculdade assegurada a ela. **Trata-se de um dever, a ser exercitado para melhor realizar os interesses fundamentais [...].** (grifo nosso)

No mesmo sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Designa, em atenção à disposição legal contida no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, representantes da administração para acompanhar e fiscalizar a execução dos serviços e mantenha essa designação atualizada.

Acórdão 265/2010 Plenário

³² In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed., São Paulo: Dialética, 2009, p. 379.

³³ In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed., São Paulo: Dialética, 2009, p. 780/781.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2ª Procuradoria de Contas
Gabinete do Procurador Luciano Vieira

Adote medidas para que a fiscalização dos contratos sob sua alçada esteja de acordo com o art. 67 da Lei nº 8.666/1993, de modo a garantir a qualidade do produto final e o pagamento apenas dos serviços efetivamente executados.

Acórdão 1731/2009 Plenário

Portanto, resta patente a violação do dever de fiscalização e acompanhamento da execução dos contratos, **devendo, assim, ser mantida a irregularidade.**

III - CONCLUSÃO

Isto o exposto, pugna o **Ministério Público de Contas**:

1 - sejam julgadas **IRREGULARES**, com fulcro no art. 84, inciso III, alínea “c”, “d” e “e”, da Lei Complementar nº 621/2012, as contas da Câmara Municipal de Pinheiros, relativas ao exercício de 2010, sob responsabilidade de **LEILSON DUARTE**;

2 - seja condenado o Sr. **LEILSON DUARTE**, em relação ao aponte descrito no item 1 da ITI nº 29/2012, a ressarcir aos cofres municipais a importância de **R\$ 4.953,32** (quatro mil, novecentos e cinquenta e três reais e trinta e dois centavos) equivalentes a 2.471,7165 VRTE's, aplicando-se, ainda, a multa prevista no art. 134 da LC nº 621/12;

3 - sejam condenados os Srs. **LEILSON DUARTE E PAULA CRISTINA DE SOUZA PIZETTA**, em relação aos apontes descritos nos subitens 1.1 e 1.2 da ITI nº 867/2011, a ressarcir aos cofres municipais, EM SOLIDARIEDADE, a importância de **R\$ 39.500,00** (trinta e nove mil e quinhentos reais) equivalentes a 19.677,19 VRTE's, aplicando-se, ainda, a multa prevista no art. 134 da LC nº 621/12;

4 - seja infligida aos Srs. **LEILSON DUARTE, MARLENE ANDRADE DE OLIVEIRA GUZO e PAULA CRISTINA DE SOUZA PIZETTA**, multa pecuniária, na forma dos arts. 87, IV e 135, I e II da LC nº 621/12 c/c art. 166 da Resolução TC nº 182/02;

5 - sejam expedidas as recomendações (*rectius*: determinações) sugeridas na ITC 2717/2012, com a complementação de que, nos contratos de veiculação radiofônica seja juntado, ainda, para comprovação efetiva da prestação do serviço (i) documento usualmente emitido pelo veículo (mapa ou comprovante de veiculação ou inserção ou irradiação e similares) e declaração de execução, sob as penas do art. 299 do Código Penal Brasileiro, firmada pela empresa que realizou a veiculação, da qual devem constar, pelo menos, nome empresarial e CNPJ da empresa, nome completo, CPF e assinatura do responsável pela declaração, local, data, nome do programa (quando for o caso), dia e horário da veiculação.

Vitória, 4 de junho de 2013.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS