

**ACÓRDÃO TC- 195/2018 – PRIMEIRA CÂMARA**

**Processos:** 02257/2012-1, 03957/2012-1  
**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Ordenador  
**Exercício:** 2011  
**UG:** CMBSF - Câmara Municipal de Barra de São Francisco  
**Relator:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo  
**Partes:** Elcimar de Souza Alves, Evaldo Silva de Oliveira, Adilton Gonçalves, Juvenal Calixto Filho  
**Advogados:** Bruna Holz Badke Breda (OAB/ES nº 23.768) e Henrique Faria Santos Rabelo de Azevedo (OAB/ES nº 12.255)

**Ementa:**

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE ORDENADOR – CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DE SÃO FRANCISCO – REGULARIDADE DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E FINANCEIROS E CUMPRIMENTO DOS LIMITES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS – CONTAS IRREGULARES – MULTA. RELATÓRIO DE AUDITORIA. FORMAÇÃO DE AUTOS APARTADOS.**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:**

**1 RELATÓRIO**

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual e do Relatório de Auditoria Ordinária da **Câmara Municipal de Barra de São Francisco**, referentes ao exercício de **2011**, sob a responsabilidade do senhor Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal.

Da análise da documentação encaminhada a esta Corte de Contas, a área técnica fez juntar o **Relatório Técnico Contábil RTC 248/2012** (fls. 194-203).

Nos autos do Processo **TC 3957/2012** (apenso), a 6ª Secretaria de Controle Externo fez juntar o Relatório de **Auditoria Ordinária RA-O 114/2012** (fls. 04/30 do TC 3957/2012), cujos indícios de irregularidades, juntamente com aqueles registrados

no Relatório Técnico Contábil RTC 248/2012, foram apontados **na Instrução Técnica Inicial ITI 97/2013** (fls. 312/349), sugerindo a citação dos senhores Adilton Gonçalves, Elcimar de Souza Alves e Evaldo Silva de Oliveira, o que foi acolhido na **Decisão Monocrática Preliminar DECM 212/2013**, referente aos seguintes itens:

**Responsável: Adilton Gonçalves**

**Item 2.1.2: Pagamentos de Diárias Com Valores Desarrazoados.**

Base Legal: Princípio da Imparcialidade e da Moralidade – Art. 37, caput, da CF/88 e Princípios da Finalidade, Interesse Público, Razoabilidade e Motivação, art. 32, caput, da CE/89.

Indicativo de Ressarcimento: 95.086,09 VRTEs (R\$ 200.793,31)

**Item 2.1.3: Ausência De Finalidade Pública em Despesas Com Diárias e Inscrições em Eventos.**

Base Legal: Princípio da Imparcialidade e da Moralidade – Art. 37, caput, da CF/88; Princípios da Finalidade, do Interesse Público e da Razoabilidade – Art. 32, caput, da CE/89.

Indicativo de Ressarcimento: 75.641,97 VRTEs (R\$ 159.733,15)

**Item 2.1.4: Ausência de Finalidade Pública em Despesas com Diárias e Passagens em Eventos do País.**

Base Legal: Princípio da Moralidade - art. 32, caput, da CF/88; Princípios da Finalidade, Do Interesse Público e da Razoabilidade – art. 32, caput, da CE/89.

Indicativo de Ressarcimento: 7.239,72 VRTEs (R\$ 15,288,12)

**Item 2.2.1: Pagamentos de Despesas Sem Finalidade Pública.**

Base Legal: Princípio da Impessoalidade – art. 37, caput, da CF/88; Princípio da Finalidade e do Interesse Público – art. 32, caput, da CE/89.

Indicativo de Ressarcimento: 12.116,20 VRTEs (R\$ 25.586,00).

**Item 1.1.1.2: Ausência do parecer da Unidade Central de Controle Interno.**

Base Legal: art. 4º, parágrafo único, c/c art. 5º da Resolução 227/2011.

**Item 1.3.1: Divergência entre o Balanço Patrimonial (anexo 14), o saldo registrado nos Extratos Bancários e o discriminado na Conciliação Bancária, das Contas Correntes e Aplicações das seguintes Instituições Bancárias, conforme quadro abaixo, em 31/12/2011.**

Base Legal: Art. 85, da Lei 4.320/64

**Item 1.4.1: Ausência de Notas Explicativas às demonstrações e outros quadros elucidativos.**

Base Legal: Art. 105, inciso VII, da Resolução TCEES nº 4182/2002.

**Item, 2.1.1: Inconstitucionalidade das Resoluções 008/1993, 005/1995, e 006/2003 que tratam da concessão de diárias pela Câmara Municipal de Barra de São Francisco.**

Base Legal: Princípios da Impessoalidade e da Moralidade, art. 37, caput CF/88 e Princípios da Finalidade, Interesse Público, Razoabilidade e Motivação, art.32, caput, da CE/89.

**Responsáveis: Elcimar de Souza Alves e Evaldo Silva de Oliveira**

**Item 2.2.3: Ausência de Fiscalização do Contrato.**

Base Legal: Caput e § 1º do Artigo 67 da Lei de Licitações e Contratos

A área técnica pugnou, ainda, para que preliminarmente seja negada exequibilidade às Resoluções nº 005/1995 e nº 006/2003, por ofensa ao artigo 37 da CRB/88, e ao art. 32, da Constituição Estadual, promovendo-se o incidente de inconstitucionalidade, conforme nos artigos 1º, XXXV, 176 e seguintes, da Lei Complementar 621/2012, com fulcro na Súmula n. 347 do STF.

Devidamente citados, os responsáveis apresentaram justificativas e documentos de suporte tempestivamente.

Os autos foram encaminhados à 6ª Secretaria de Controle Externo que elaborou a **Instrução Contábil Conclusiva ICC 237/2013** (fls. 622-625), que, da análise das supostas irregularidades relativas aos itens 1.1.1.2, 1.3.1 e 1.4.1 acima, entendeu por afastá-las e pela emissão de recomendações.

Posteriormente os autos foram encaminhados ao Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas que emitiu a **Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014** (fls. 627-681) concluindo pela **irregularidade das contas** dos Srs. Elcimar De Souza Alves, Evaldo Silva de Oliveira e Adilton Gonçalves, ante o dano descrito nos itens 2.2.3 e 2.2.4 e prática de ato ilegal constante nos itens 2.2.1 e 2.2.5, todos da Instrução Técnica Inicial 97/2013.

No mesmo sentido opinou o Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva (**Parecer 1155/2015**).

No que se refere ao incidente de inconstitucionalidade para que, preliminarmente, seja negada exequibilidade às Resoluções nº 005/1995 e nº 006/2003, por ofensa ao artigo 37 da CRB/88, e ao art. 32, da Constituição Estadual, entendi por notificar o Presidente da Câmara Municipal de Barra de São Francisco do exercício de 2015 (atual à época da notificação) para manifestação (item 2.1.1 da Instrução Técnica Inicial 97/2013), no VOTO 2313/2015 (**Decisão Preliminar 76/2015**). O Sr. **Juvenal Calixto Filho**, Presidente da Câmara Municipal em 2015, apresentou suas considerações às fls. 706-712.

Segue **Manifestação Técnica 390/2016** do Núcleo de Estudos e Análises Conclusivas, onde conclui:

**“3. CONCLUSÃO**

Diante da ausência de argumentos em defesa à inconstitucionalidade das Resoluções nº 005/1995 e 006/2003 colacionados pelo Presidente da Câmara Municipal de Barra de São Francisco, bem como, por ser fundamento legal para prática de ações reputadas inconstitucionais e irregulares, tendo existido efeitos concretos enquanto vigentes, deve ser mantida a sugestão aposta na ITC 1521/2014, de **negar exequibilidade** às Resoluções nº 005/1995 e nº 006/2003, por ofensa ao artigo 37 da 4/5, e ao art. 32, da Constituição Estadual, promovendo-se o incidente de inconstitucionalidade, conforme nos artigos 1º, XXXV, 176 e seguintes, da Lei Complementar 621/2012, com fulcro na Súmula n. 347 do STF1 .

Vitória, 31 de maio de 2016”

A manifestação do Ministério Público de Contas (**Parecer 1670/2016**) está de acordo com a proposição técnica formulada, reiterando seu Parecer 1155/2015.

Foi realizada sustentação oral pela representante do senhor Adilton Gonçalves na 10ª Sessão Ordinária do Plenário na data de 11 de abril de 2017, tendo sido as razões reduzidas a termo (fls.746-748), e juntado memoriais e documentos às fls. 757-764.

Em análise da sustentação oral pela área técnica (**Manifestação Técnica 657/2017**) , esta ratifica *in totum* a Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014, corroborada pelo Ministério Público de Contas no **Parecer 2168/2017**, da lavra do Procurador de Contas Luis Henrique Anastácio da Silva.

**É o relatório.**

**2 FUNDAMENTAÇÃO**

O exame dos autos permite constatar que o feito encontra-se devidamente instruído e saneado, portanto, apto a um julgamento de mérito, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Inicialmente, registra-se que o **Relatório Técnico Contábil RTC 248/2012** apontou o **cumprimento dos limites legais e constitucionais**, sintetizado na Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014, nos seguintes termos:

### 1.1 Análise dos Demonstrativos Contábeis

|                                                             |                  |                  |              |
|-------------------------------------------------------------|------------------|------------------|--------------|
| BALANÇO ORÇAMENTÁRIO                                        |                  |                  |              |
| Despesa Autorizada                                          |                  | R\$ 2.726.973,12 |              |
| Despesa Executada                                           |                  | R\$ 2.594.296,73 |              |
| Economia Orçamentária                                       |                  | R\$ 132.676,39   |              |
| BALANÇO FINANCEIRO                                          |                  |                  |              |
| Saldo financeiro disponível do exercício anterior           |                  | R\$ 1.222.982,24 |              |
| Saldo financeiro disponível apurado para exercício seguinte |                  | R\$ 1.130.125,45 |              |
| BALANÇO PATRIMONIAL                                         |                  |                  |              |
| ATIVO                                                       |                  | PASSIVO          |              |
| Financeiro                                                  | R\$ 1.130.125,45 | Financeiro       | R\$ 9.365,01 |
| Permanente                                                  | R\$ 899.052,63   | Permanente       | R\$ -        |
| Compensado                                                  | R\$ -            | Compensado       | R\$ -        |
| ATIVO REAL                                                  | R\$ 2.029.178,08 | PASSIVO REAL     | R\$ 9.365,01 |
| Ativo Real Líquido                                          |                  | R\$ 2.019.813,07 |              |
| Superávit Financeiro                                        |                  | R\$ 1.120.760,44 |              |

### 1.2. Limites Constitucionais e Legais

Com base nos documentos enviados pela Câmara Municipal, a Instrução Contábil Conclusiva ITC 4541/2011 demonstra o cumprimento dos limites constitucionais e legais, conforme síntese a seguir:

|                                                                                                            | Reais                            | limite                                                                                           | executado |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Receita Corrente Líquida (RCL)</b>                                                                      | <b>65.927.087,48</b>             |                                                                                                  |           |
| - Despesa com pessoal Poder Legislativo<br>(LC 101 – art. 20, inc. III alínea “a”, c/c art. 22 par. único) | 1.436.344,50                     | máx. 6%                                                                                          | 2,18%     |
| <b>Receitas Municipais não Vinculadas</b>                                                                  | <b>66.251.478,25</b>             |                                                                                                  |           |
| - Gasto total subsídio de vereadores<br>(CRB/88 – art. 29, inciso VII)                                     | 431.241,60                       | máx. 5%                                                                                          | 0,65%     |
| <b>Total de Duodécimos no exercício</b>                                                                    | <b>2.583.837,39</b>              |                                                                                                  |           |
| - Gasto com Folha de Pagamentos<br>(CRB/88 – art. 29-A §1º)                                                | 1.189.011,00                     | máx. 70%                                                                                         | 46,01%    |
| <b>Receitas Tributárias e Transferências Impostos do exercício anterior</b>                                | <b>36.621.815,62</b>             |                                                                                                  |           |
| - Gasto Total do Poder Legislativo<br>(Exceto inativos. CRB/88 art. 29 A)                                  | 2.467.917,83                     | máx. 8%<br>(Conforme<br>Decisão Plenária<br>TC 12/2012 de<br>25/10/2012 e item<br>1.2 desta ITC) | 6,73%     |
| Subsídios de agentes políticos<br>(CRB/88 – art. 29, inciso VI, alínea “a”. Conforme ICC)                  | Subsídio mensal – Lei nº 11/2008 |                                                                                                  |           |
| <b>Presidente da Câmara Municipal</b>                                                                      | R\$ 3.715,20                     |                                                                                                  |           |
| <b>Vereadores</b>                                                                                          | R\$ 3.715,20                     |                                                                                                  |           |

Pelo exposto, foram observados os limites legais e constitucionais na despesa efetivada com pessoal, com subsídio de vereadores, com folha de pagamentos, e gasto total do poder legislativo.

### 1.3. Relatório de Gestão Fiscal

Assim analisa a Secretaria de Controle Externo quanto à Gestão Fiscal da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim:

“Quanto à publicação, o parágrafo 2º do artigo 55 da LRF prevê que o Relatório de Gestão Fiscal será “[...] publicado até 30(trinta) dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico”, sendo assim, constata-se a tempestividade quanto à publicação referente ao **3º quadrimestre/2011**, haja vista consulta ao Sistema LRFWeb desta Corte de Contas, em **20/06/2012**, cuja publicação foi no dia **30/01/2012**, pelo jurisdicionado (**doc. 05**).

Quanto à remessa, de acordo com a Resolução TCEES nº 201, de 11 de janeiro de 2005, o prazo para remessa do Relatório de Gestão Fiscal é de 45 (quarenta e cinco dias) após o encerramento do período a que corresponder. Sendo assim, houve tempestividade quanto à remessa referente ao **exercício/2011**, haja vista que o prazo limite era **18/02/2012**, tendo ocorrido em **07/02/2012**, conforme consulta ao Sistema LRFWeb deste Tribunal de Contas em 20/06/2012 (**doc. 05**).”.

No que se refere às demonstrações contábeis, ratifico o posicionamento da área técnica, para tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução Contábil Conclusiva ICC 237/2013 e Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014, abaixo transcrita:

**“1.4. Análise dos indícios de irregularidades apontados no RTC 248/2012**

Em seguida, a Instrução Contábil Conclusiva nº 237/2013 passou a analisar os indícios de irregularidade, nos moldes dispostos adiante:

**1.1.1.2 – Ausência do parecer da Unidade Central de Controle Interno.**

**Base Legal:** art. 4º, parágrafo único, c/c art. 5º da Resolução TC 227/2011

De acordo com a Área Técnica desta Corte de Contas, o Agente Responsável, Sr. Adilton Gonçalves não fez a anexação a esta Prestação de Contas Anual do Parecer da Unidade Central de Controle Interno, sobre as contas da Entidade, cujo conteúdo deverá conter informações que atendam ao disposto no art. 59 da Lei Complementar nº 101/2000 e que, conforme parágrafo único da Resolução acima citada, tal Parecer também, abordará em forma de atestado de haver tomado conhecimento sobre as suas conclusões, *in verbis*:

**Resolução TC nº 227/2011**

*Art. 4º. Deverá integrar a Prestação de Contas Anual dos respectivos Poderes ou Órgãos, mencionados no caput do art. 3º, o parecer da Unidade Central de Controle Interno sobre as contas, o qual conterá informações que atendam ao disposto no artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000.*

*Parágrafo único. O chefe do Poder ou Órgão, mencionados no caput do art. 3º emitirá expresso e indelegável pronunciamento sobre o parecer de que trata o caput deste artigo, no qual atestará haver tomado conhecimento das conclusões nele contidas.*

*Art. 5º. As Prestações de Contas Anuais encaminhadas a este Tribunal, pelos Poderes ou Órgãos mencionados no caput do art. 3º, destituídas do parecer e do pronunciamento que trata o caput e o parágrafo único do artigo anterior serão consideradas incompletas, o que poderá ensejar sua rejeição.*

Nessa ordem, o gestor oferece resposta com a argumentação que o sistema de controle interno do requerido foi criado em 22/10/2012, mesmo em 2011, já haver a figura do controlador interno, entretanto sem normatização. Desta forma, não foi observada tal formalidade.

Trás, ainda, julgado da PM de Aracruz, exercício de 2010, em situação similar, na ITC 149/2012, pugnando pelo afastamento da irregularidade. Complementa que em 2013, através da Resolução TC 257/2013, em alteração a Res. TC 227/2011, alterou o prazo para a implantação do controle interno até agosto de 2013. Argumenta que a referida falha é de natureza forma, devendo ser relevada.

Discordamos que a falha ora imputada seja de natureza formal. O envio do Relatório do Órgão de Controle Interno é infrigência a norma de natureza material, pois não se está a imputar a forma de demonstração do relatório ou a formatação textual, está, sim, a imputar a sua ausência física, que é material.

Entretanto, dado a prorrogação do prazo concedido por esta Corte de Contas através da Resolução TC 257/2013, para agosto de 2013, e a defesa ter respondido em junho de 2013, tem-se suspensa a sua exigência. Todavia, sugiro ao Nobre Conselheiro Relator que monitore este item para o envio das informações solicitadas tão logo se expire o novo prazo alargado.

**1.3.1 – Divergência entre o Balanço Patrimonial (anexo 14), o saldo registrado nos Extratos Bancários e o discriminado na Conciliação Bancária, das Contas Correntes e Aplicações das seguintes Instituições Bancárias, conforme quadro abaixo, em 31/12/2011.**

**Base Legal:** Art. 85, da Lei 4.320/64.

Invoca a Área Técnica que os saldos bancários dos extratos e a consolidação das três contas bancárias estão divergentes, conforme abaixo:

| Conta     | Instituição | Tip. | Sd.Ext.Banc.na Conc.  | Sld. Extr.Banc.         | Divergência   |
|-----------|-------------|------|-----------------------|-------------------------|---------------|
| 2.210.839 | BANESTES    | C    | fl. 40 R\$ 79.099,28  | fl 49 R\$ 0,00          | R\$ 79.099,28 |
| 2.210.839 | BANESTES    | AP   | fl. 53 R\$ 199.392,77 | fl 56 R\$ 278.492,05    | R\$ 79.099,28 |
| 6000006-8 | CEF         | C    | fl. 57 R\$ 85.426,18  | fl 62 R\$ 50,00         | R\$ 85.376,18 |
| 6000006-8 | CEF         | AP   | fl.66 R\$ 187.570,10  | fl.69 R\$ 272.946,28    | R\$ 85.376,18 |
| 21.505-8  | B.BRASIL    | C    | fl.71 R\$ 15.988,74   | fl.74 R\$ 0,00          | R\$ 15.988,74 |
| 21.505-8  | B.BRASIL    | AP   | fl.72 R\$ 743.112,58  | fl.80/81 R\$ 759.101,32 | R\$ 15.988,74 |

Em sede de defesa as fls. 384/385, o gestor invoca que os valores divergentes são referentes a cheques que estavam em trânsito no ato da confecção dos demonstrativos.

As contas bancárias acima ilustradas são contas correntes com aplicações financeiras de resgate automático para a cobertura de saldo devedor, por isso elas têm saldos zerados ou próximos a isso.

**Assiste razão ao gestor** (g.n.), as diferenças existentes nas contas correntes são equivalentes às diferenças a maior no extrato das aplicações. Desta feita, concilia-se o saldo contábil com o extrato e com a aplicação financeira, sendo esta integrante daquela.

**1.4.1 – Ausência de Notas Explicativas às demonstrações e outros quadros lucidativos**

**Base Legal:** Art. 105, inciso VII, da Resolução TCEES nº 4182/2002.

De acordo com o Corpo Técnico deste Tribunal de Contas, constam as folhas 138/141 e 144, respectivamente, transferência à Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco de um veículo Fiat/SIENA ELX FLEX, ano e modelo 2007, no valor de R\$ 45.250,00 e baixa de Mobiliário em Geral no valor total de R\$ 12.462,50, sem registro de data de aquisição. No caso dos Mobiliários em Geral, não há informação quanto à sua destinação (leilão, doação e etc., de acordo com as normas vigentes) e quanto à transferência do automóvel, se o valor é atual.

Quanto ao registro da doação no valor de R\$ 8.885,12, descrito no Balanço Financeiro, fls. 23, não há, nos autos, anotação sobre a sua origem e destinação.

No que se refere à Transferência – Devolução/Anulação, no valor de R\$ 15.000,00, discriminada no Balanço Financeiro, fls. 23, não há nos autos comprovantes para a operação sobre o motivo e a que período se refere à devolução.

A defesa do gestor vem aos autos apenas para informar que as informações solicitadas pela área técnica foram requeridas à Câmara Municipal, e tão logo as

tenha apresentará para a devida apreciação. Por sua vez, ressalta que as informações solicitadas são de pouca importância, não implicando na análise global das contas do requerente.

Realmente as notas explicativas não são de suma importância a fim de obter a apreciação das contas, todavia, sugiro ao Conselheiro Relator o monitoramento deste item para o envio das informações solicitadas fixando prazo ao gestor e à Câmara Municipal, a exemplo do item 1.1.1.2, desta PCA.”

No que se refere ao **Relatório de Auditoria Ordinária RA-O 114/2012** (processo TC 3957/2012) ratifico também o posicionamento da área técnica e Ministério Público de Contas, para tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014, abaixo transcrita:

## **“2.1. PRELIMINARES**

### **2.1.1. Inconstitucionalidade das Resoluções nº 008/1993, 005/1995, e 006/2003 que tratam da concessão de diárias pela Câmara Municipal de Barra de São Francisco.**

Preliminarmente, a equipe de auditoria arguiu a inconstitucionalidade material pela via do controle difuso quanto às Resoluções nº 005/1995, nº 006/2003 e nº 008/1993 editadas pela Casa de Leis de Barra de São Francisco, ante o descumprimento aos princípios da Impessoalidade e da Moralidade, presentes no art. 37, caput, da CRFB/88 e princípios da Finalidade, Interesse Público, Razoabilidade e Motivação, positivados no art. 32, caput, da CE/89.

Argumentou pela legitimidade do Tribunal de Contas para exercer o controle incidental da constitucionalidade das leis e atos do poder público nos termos da Súmula 347 do E. Supremo Tribunal Federal.

Aduziram que as normas citadas afrontam o princípio da legalidade, pela falta de regulamentação prevendo mecanismos expressos e claros quanto ao controle e à transparência nos gastos com a concessão de diárias aos edis e servidores da Câmara Municipal, e princípio da razoabilidade dispostos no caput do artigo 37 da Constituição Federal/88 e no caput do artigo 32 da Constituição Estadual/89.

Ressaltaram que a Resolução 006/2003 da Câmara Municipal de Barra de São Francisco, estabelece que o valor da diária para os edis poderá variar de 2/30 avos (6%) a 6/30 avos (20%) da remuneração mensal, o que resulta numa diária equivalente ao valor de 2 a 6 dias da remuneração mensal.

Sustentam que tais valores indicam uma benesse em total incompatibilidade com os demais cânones constitucionais como a moralidade e a impessoalidade inerentes a Administração Pública, pois do modo como instituído permite que o edil aufera em cinco diárias um valor equivalente a uma remuneração extra.

Observam que em nenhuma das resoluções supracitadas foram estabelecidas normas quanto aos critérios a serem utilizados na concessão destas diárias, tais como, raio de distância da Sede do Município para efeito de limite para pagamento de diárias, diferenciação para diárias em viagens dentro e fora do Estado, determinação de apresentação de comprovantes de despesas, dentro outros aspectos essenciais.

Desta forma, as diárias configurariam uma remuneração indireta, vez que, em alguns casos, representaram um percentual expressivo do subsídio do Vereador e do salário dos Servidores envolvidos. Logo, as diárias teriam como objetivo complementar a renda mensal dos servidores e vereadores.

Concluem que a falta de regulamentação, estabelecendo critérios para a concessão e procedimentos para a efetiva prestação de contas da despesa com diárias, e os valores exorbitantes constituem a razão de ser da inconstitucionalidade incidental supracitada.

**Justificativas apresentadas pelo Sr. Adilton Gonçalves**

O justificante esclarece que todos os pagamentos de diárias foram feitos com base nas normas então vigentes, as quais foram devidamente aprovadas pelo Plenário da Câmara. Assim, o ordenador de despesa apenas aplicou a norma.

Aduz que a realização de pagamento com base em Resolução, cuja prática se perfaz ao longo de diversas administrações, impede o reconhecimento de ilícito administrativo capaz de ensejar a responsabilização do administrador.

Argumenta que em fiscalizações anteriores do Tribunal de Contas naquela Casa Legislativa, a equipe de auditoria nunca apontou qualquer irregularidade, tendo se limitado a verificar aspectos quanto a finalidade pública no gasto com as diárias.

Solicita, com fundamento no princípio da segurança jurídica das relações e da isonomia, que caso se entenda pela inconstitucionalidade, seja está declarada com efeitos *ex nunc*. Também sustenta a possibilidade de modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de leis, prevista no art. 27 da Lei Federal nº 9.869/99.

Ao final, cientifica que nenhuma das resoluções citadas foram promulgadas pelo Sr. Adilton Gonçalves, e como o mesmo não é mais presidente da Câmara Municipal, caso o Tribunal entenda pela inconstitucionalidade das normas, o atual gestor deverá ser notificado.

**Análise**

Antes de iniciar a análise é mister a reprodução dos textos legais atacados pelo incidente de inconstitucionalidade suscitado:

**Resolução nº 008/93**

[...]

Art. 1º O funcionário que, a serviço, se afastar do município em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional fará jus a passagens e diárias, para cobrir as despesas de pousada, alimentação e locomoção.

Parágrafo Único – Nos casos em que o deslocamento da sede constituir exigência permanente do cargo, o funcionário não fará jus às diárias.

Art. 2º O funcionário que receber diárias que não se afastar da sede, por qualquer motivo, fica obrigado a restituí-las integralmente, no prazo de 05 (cinco) dias.

Parágrafo Único – na hipótese de o funcionário retornar à sede, em prazo menor do que o previsto para seu afastamento, deverá restituir as diárias recebidas em excesso, em igual prazo.

Art. 3º - A diária terá por base os vencimentos recebidos pelo funcionário e será calculado da seguinte forma:

§ 1º - O valor de cada diária correspondente a alimentação será de 1/30 (um trinta avos) dos vencimentos do funcionário.

§ 2º - O valor da hospedagem será de 2/30 (dois trinta avos) dos vencimentos do funcionário.

§ 3º - O valor correspondente à alimentação será em dobro quando o funcionário tiver que jantar.

Art. 4º - A diária deverá ser paga antecipadamente ou seja, antes do afastamento do funcionário da sede do Município.

Art. 5º - Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.(sic)

**Resolução nº 005/1995**

[...]

Art. 1º - Os vereadores desta Câmara Municipal farão jus ao recebimento de diárias quando viajarem para outro ponto do território nacional, quando for a serviço ou representando a Câmara Municipal.

Art. 2º - As diárias dos vereadores serão calculadas sobre os vencimentos dos vereadores, da forma estipulada nos parágrafos seguintes:

§ 1º - O valor da diária correspondente a alimentação será de R\$ 1/30 (um trinta avos) dos vencimentos do vereador, quando for apenas para almoço;

§ 2º - Quando a diária for referente a almoço e jantar o valor da diária será de 2/30 (dois trinta avos) dos vencimentos do vereador;

§ 3º Quando o vereador tiver que almoçar, jantar e se hospedar, o valor da diária será de R\$ 3/30 (três trinta avos)

[...]

**Resolução nº 006/2003**

[...]

Art. 1º - Os § 1º, 2º e 3º do Art. 2º da Resolução nº005/1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 1º - O valor da diária correspondente a alimentação será de 2/30 (dois trinta avos) dos vencimentos do vereador, quando for apenas para almoço;

§ 2º - Quando a diária for referente a almoço e jantar o valor o valor da diária será de 4/30 (quatro trinta avos) dos vencimentos do vereador; § 3º - Quando o vereador tiver que almoçar, jantar e hospedar, o valor da diária será de 6/30 (seis trinta avos)”.

[...]

Percebe-se que a Resolução nº 005/1995 e Resolução nº 006/2003 fixam diárias para os vereadores. Já a Resolução nº 008/93 estipula valores de diárias aos servidores públicos da Câmara Municipal de Barra de São Francisco.

Antes de analisar a pretensa inconstitucionalidade dessas normas é preciso esclarecer quais são as suas respectivas natureza jurídicas, com fito de aferir seu fundamento de validade direto, já que é cediço que todas as normas têm como fundamento de validade indireto as Constituições Federal ou Estadual.

As normas jurídicas previstas constitucionalmente são aquelas dispostas no art. 59 da CRFB/88, a saber: emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos; resoluções.

Todavia, este rol não abrange todas as normas jurídicas existentes. Tais normas previstas no art. 59 são denominadas pela doutrina de atos normativos primários, pois retiram o seu fundamento de validade jurídica diretamente da Constituição Federal, sem intermediários. Deste modo, a Resolução do Senado deve obedecer, de forma direta, à Constituição.

A famosa Pirâmide de Kelsen é o que baliza essa classificação doutrinária, cujo critério é o fundamento de validade da norma analisada, conferindo uma hierarquia jurídica às normas. No topo da Pirâmide se encontra a Constituição, e após os atos normativos primários, já explicitados, encontram-se os atos normativos secundários, que são aqueles que retiram o seu fundamento de validade dos atos primários. Como exemplo há o Decreto Regulamentar (norma expedida pelos chefes do Poder Executivo) que serve para detalhar o conteúdo das leis ordinárias e complementares. Retiram seu fundamento de validade diretamente das leis e apenas indiretamente da Constituição. A doutrina ainda cita os atos normativos terciários e atos normativos quaternários, mas que não são pertinentes para a análise a ser realizada.

As Resoluções nº 005/1995 e nº 006/2003 que fixaram as regras e os valores para diárias dos vereadores retiram diretamente seu fundamento de validade da Constituição Federal. São, portanto, normas previstas no art. 59 da Constituição Federal, de competência privativa da Câmara Municipal, aplicáveis aos Municípios, com base no princípio da simetria constitucional.

Nos termos do art. 44 da Lei Orgânica do Município “o Projeto de Resolução é a proposta destinada a regular matéria político-administrativa da Câmara, de sua exclusiva competência, e não depende de sanção do prefeito.”. A fixação de diárias para os Vereadores podem ser enquadrados neste conceito, sendo matéria pertinente à Resolução.

Já a Resolução nº 008/93 estabeleceu as regras e valores de diárias aos servidores da Câmara Municipal, tendo por fundamento direto a previsão legal contida na Lei Complementar nº 004/1991, que dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos servidores públicos do Município. Esta lei dispõe expressamente, através do art. 60, que o servidor ao se afastar, a serviço, do município fará jus a diárias, para cobrir despesas de alimentação, hospedagem e locomoção.

A Resolução nº 008/93, ao contrário da Resolução nº 005/1995, não é a norma originária fixadora do direito ao recebimento de diárias. Ela apenas veio regulamentar tal direito, estabelecendo algumas regras e valores. Logo, não se trata da Resolução, espécie legal prevista constitucionalmente, mas sim de ato normativo secundário, cujo fundamento direto de validade é a Lei Complementar nº 004/1991.

Em que pese a Instrução Técnica Inicial apontar como fundamento legal os princípios da Impessoalidade e da Moralidade, presentes no art. 37, caput, da CRFB/88 e princípios da Finalidade, Interesse Público, Razoabilidade e Motivação, positivados no art. 32, caput, da CE/89, isto não obsta a análise de incidência de ilegalidade.

Isto porque parte dos princípios esculpidos no texto constitucional foram reproduzidos na Lei Orgânica Municipal em seu art. 77, *in verbis*:

Art. 77. A Administração Municipal direta ou indireta obedecerá, dentro outros princípios de direito público, os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da eficiência

Assim, a Resolução nº 008/93 descumpriu o princípio da moralidade previsto no art. 77 a Lei pela patente falta de razoabilidade nos valores a título de diárias.

Feitas as considerações iniciais, cabe o aprofundamento na pretensa inconstitucionalidade alegada.

Segundo a equipe de auditoria, as Resoluções em comento ferem os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade previstos no art. 37 da CRFB/88 e art. 32 da CE/89.

A auditoria baseia a suposta inconstitucionalidade em dois aspectos, que serão analisados em separado. O primeiro diz respeito à ausência de critérios para a concessão de diárias, qual a auditoria assim sintetizou: *“Por isso, a falta de regulamentação, estabelecendo critérios para a concessão e procedimentos para a efetiva prestação de contas da despesa com diárias, constitui a razão de ser da inconstitucionalidade incidental supracitada.”*

Já o segundo, o qual deu origem a irregularidade tratada no item 2.1.2 (“Pagamentos de diárias com valores desarrazoados”), diz respeito à desproporcionalidade dos valores fixados a título de diárias, que teriam caráter exclusivamente remuneratório e não indenizatório.

Quanto ao primeiro ponto, ausência de previsão de critérios para a concessão e procedimentos de prestação de contas da despesa de diárias, observa-se sua inadequação como fundamento de inconstitucionalidade dessas Resoluções.

De fato, cumpre fielmente com os princípios da moralidade a adoção de critérios claros para a concessão de diárias, tais como os propostos pela equipe de auditoria: raio de distancia da Sede do Município para efeito de limite para pagamento de diárias, diferenciação para diárias em viagens dentro e fora do Estado. A forma que será a prestada as contas também é de grande importância, já que se trata de recursos públicos.

Todavia, declarar a inconstitucionalidade da norma com base nesse fundamento implicaria no desrespeito ao princípio da separação dos poderes. Explico. Há claramente uma carência de normas procedimentais para concessão de diárias, principalmente para os vereadores da Câmara Municipal, mas as normas para os servidores também são insuficientes.

Essa omissão não implica na inconstitucionalidade da norma. Cabe a Câmara Municipal, em face da sua competência privativa, legislar sobre as diárias dos vereadores, o qual o fez por meio das Resoluções nº 005/1995 e 006/2003. Eles o podem fazer da forma que

lhe convier, segundo sua discricionariedade legislativa, desde que o texto normativo não descumpra com os preceitos constitucionais. Trata-se de sua prerrogativa constitucional.

Assim, apontar a inconstitucionalidade das Resoluções nº 005/1995 e 006/2003 por suposta omissão em estabelecer regras de concessão de diárias e prestação de contas significaria, mesmo que indiretamente, o dever de legislar sobre o assunto. Esta determinação implicaria no descumprimento do princípio da Separação dos Poderes, ao dispor que em um mesmo ato normativo a Câmara Legislativa deve legislar sobre toda a matéria.

Ainda que omissas em aspectos relevantes, que privilegiariam os princípios constitucionais elencados no art. 37 da CRFB/88, as Resoluções em comento não são inconstitucionais por omitir quanto a tais pontos. Ademais, conforme o entendimento de Norberto Bobbio, as normas jurídicas não existem isoladamente, estando todas compreendidas em um vasto ordenamento jurídico.

Logo, a falta de procedimentos de concessão mais detalhados e a forma de prestação das contas não o isenta da necessidade de cumprir com os requisitos de concessão, tampouco com a prestação de contas.

Mesmo que de forma patentemente insuficiente, a Resolução nº 005/1995 prevê que faz *“jus ao recebimento de diárias quando viajarem para outro ponto do território nacional, quando for a serviço ou representando a Câmara Municipal.”*. Resta estabelecida uma situação ensejadora do pagamento de diárias, ainda que tais situações possam ser melhores detalhadas, com critérios mais específicos, como os trazidos pela equipe de auditoria.

De forma semelhante, a ausência de procedimentos de prestação de contas não implica na isenção da prestação de contas. Pelo contrário, isto se mostra evidente pela leitura do parágrafo único do art. 70 da CRFB/88, *in verbis*:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

**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.”**

Logo, a omissão das Resoluções em comento ao não detalhar critérios e regras de procedimentos de concessão das diárias e prestação de contas não acarreta a inconstitucionalidade da norma.

O mesmo não se pode afirmar dos valores desarrazoados das diárias, que claramente ferem os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, legalidade e moralidade. Abaixo constam os valores passíveis de serem pagos a título de diárias, no exercício de 2011, para os vereadores, na forma das Resoluções nº 005/1995 e 006/2003:

| Diárias                     | Valores percentual em do Vencimento Mensal | Valores em Reais (Tomando-se por base o subsídio dos vereadores em 2011, no valor de R\$ 3.715,20) |
|-----------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Almoço                      | 6,66%                                      | 247,68                                                                                             |
| Almoço e Jantar             | 13,33%                                     | 495,36                                                                                             |
| Almoço, Jantar e Hospedagem | 20%                                        | 743,04                                                                                             |

Percebe-se que o valor da diária na Câmara Municipal de Barra de São Francisco é calculado com base no resultado da divisão do subsídio pelo número 30 (trinta), multiplicado por dois, para aqueles que somente irão almoçar, multiplicado por quatro, para aqueles que irão almoçar e jantar, ou multiplicado por seis, para aqueles que se hospedarem e fizerem as refeições (almoço e jantar).

O fator multiplicador desvirtua o caráter indenizatório da diária, com sua multiplicação por dois, quatro e seis, instituindo-se, de forma indireta, verdadeiro subsídio complementar, alheio aos limites constitucionais de despesas desta natureza.

É cediço que o princípio da razoabilidade deve nortear a definição do valor da diária, uma vez que a quantia é definida em função dos gastos necessários para deslocamento e permanência do agente político ou servidor quando a serviço do Poder Público Municipal.

A diária é uma despesa de caráter indenizatório, e não remuneratório. Deve ser utilizada para suprir custos advindos da atuação do servidor em prol do Município, tendo natureza meramente indenizatória.

Portanto, a diária não entrará no cômputo dos limites estabelecidos nos artigos 18 a 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), nem nos 70% (setenta por cento) destinados aos gastos com pessoal, conforme estabelece o art. 29-A, § 1º da Constituição Federal. Assim, por diversas vezes, por não adentrar nos limites acima ventilados, órgãos públicos fazem o uso deturpado do direito a diária, na qual ela perde seu caráter indenizatório e passa a ter caráter remuneratório.

Em virtude da natureza indenizatória e eventual das diárias, elas não podem ser convertidas, de modo expreso ou implícito, em remuneração indireta, conforme entendimento exposto por Hely Lopes Meirelles:

“Indenizações – São previstas em lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou em decreto, se aquela permitir. Tendo natureza jurídica indenizatória, não incorporam a remuneração, não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não estão sujeitas ao imposto de renda. Normalmente, recebem as seguintes denominações: ajuda de custo – destina-se a compensar as despesas de instalação em nova sede de serviço, pressupondo mudança de domicílio em caráter permanente; **diárias – indenizam as despesas com passagem e/ou estadia em razão de prestação de serviços em outra sede e em caráter eventual**; auxílio-transporte – destina-se ao custeio total ou parcial das despesas realizadas pelo servidor com transporte coletivo nos deslocamentos de sua residência para o trabalho e vice-versa; auxílio-moradia objetiva ressarcir, na forma prevista em lei, os custos do servidor público designado para exercer suas funções em outro local distinto do local do exercício habitual – e, assim, não se incorpora aos vencimentos. Outras podem ser previstas pela lei, desde que tenham natureza indenizatória. **Seus valores não podem ultrapassar os limites ditados por essa finalidade, não podem se converter em remuneração indireta. Há de imperar, como sempre, a razoabilidade.**”

Cita-se a ementa de julgado exarado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que se coaduna com a fundamentação exposta:

DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-VEREADORES DO MUNICÍPIO DE ELDORADO DO SUL. RECEBIMENTO DE DIÁRIAS SUPERFATURADAS SOB ALEGAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE INVESTIMENTO EM CURSOS E APRIMORAMENTO CULTURAL NO PERÍODO ENTRE O ANO DE 2001 A 2004. VERIFICAÇÃO DE AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS RELATIVAMENTE A ALGUMAS DIÁRIAS. GASTO SUPERIOR AO DESPESADO PELO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, CAPITAL ESTADUAL, NO PERÍODO. **RESOLUÇÃO-ELDORADO DO SUL Nº 055/2001 QUE REGULAVA O VALOR DAS DIÁRIAS RECEBIDAS PELOS EDIS. FONTE DE REMUNERAÇÃO OBLÍQUA PARA OBTENÇÃO DE VANTAGEM PESSOAL. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, MORALIDADE E FINALIDADE ADMINISTRATIVA.** DIVULGAÇÃO NA IMPRENSA DA ASSIM CHAMADA “FARRA DAS DIÁRIAS”. REVOGAÇÃO DA RESOLUÇÃO ANTERIOR E EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 082/2004 REDUZINDO EM 50% O VALOR DAS DIÁRIAS. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA QUE QUANTO AO MÉRITO VAI MANTIDA E REFORMADA EM PARTE QUANTO ÀS CUSTAS PROCESSUAIS. PRELIMINARES REJEITADAS. AGRAVO RETIDO IMPROVIDO.

**(Apelação Cível Nº 70037324639, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 22/11/2012)**

Com tais valores, as Resoluções nº 005/1995 e 006/2003 desvirtuam a natureza indenizatória da diária, passando a ser verdadeira complementação à remuneração, ferindo os princípios constitucionais administrativos elencados no art. 37, caput da CRFB/88 e art. 32 da Constituição Estadual, abaixo transcritos:

**CRFB/88**

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

**CE/89**

Art. 32 As administrações públicas direta e indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, interesse público, razoabilidade, proporcionalidade e motivação**, e também aos seguintes:

Quanto a Resolução nº 008/93, que ficou as diárias aos servidores da Câmara Municipal, esta o fez de modo muito semelhante às Resoluções 005/95 e nº 06/2003, de forma que se aproveita os argumentos acima discorridos. Assim, pelas razões já expostas, nota-se que seu conteúdo contém os mesmos vícios de conteúdo das demais resoluções ora reputadas inconstitucionais.

O pagamento de 1/30 ou 2/30 avos para alimentação e 2/30 avos para hospedagem do vencimento do servidor da Câmara Municipal são desproporcionais e desarrazoados também, ferindo cabalmente o princípios da moralidade. A título de exemplo, em um único dia, em que o servidor almoce, jante e se hospede fará jus a 13,33% (4/30 avos) da sua remuneração mensal. Ao receber sete dias de diárias, o valor igualaria a sua remuneração mensal.

Logo, aplicam-se os mesmos argumentos já expostos, denotando o descumprimento dos princípios contidos no art. 77 da Lei Orgânica do Município, havendo, portanto, ilegalidade na Resolução nº 008/93.

Esclarecida as questões pertinentes ao conteúdo das normas, cumpre esclarecer sobre a competência desta Corte de Contas em exercer o controle de constitucionalidade concreto.

O controle de constitucionalidade caracteriza-se, em princípio, como sistema de verificação da conformidade de um ato (lei, decreto, etc) em relação à [Constituição](#). Não se admite que um ato, hierarquicamente inferior à Constituição, confronte suas premissas, caso em que não haveria harmonia das próprias normas, gerando insegurança jurídica para os destinatários do sistema jurídico.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, são adotados atualmente no Brasil dois tipos de controle de constitucionalidade: o concentrado e o difuso. O controle concentrado é de competência originária do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, "a" da CF/88) e o exame é feito de forma direta, por meio de ação própria proposta com o objetivo específico de se obter a declaração de inconstitucionalidade da lei em tese (ação direta de inconstitucionalidade – ADIN) ou de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal (ação declaratória de constitucionalidade – ADECON).

Já o controle difuso, também chamado "incidental", é exercício no curso de processo do qual tenha sido suscitada a inconstitucionalidade, sendo de competência de todos os tribunais ordinários e especiais. Assim, a questão constitucional, no controle difuso, é meramente questão prejudicial da causa principal. Ou seja, o objetivo não é atacar diretamente a norma eivada de vício, mas solucionar preliminarmente a questão constitucional como condição necessária para decidir acerca do caso concreto.

Atualmente não há mais dúvida de que os Tribunais de Contas possuem a prerrogativa para apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos, quando do exercício de suas atribuições. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência têm sido uniformes no sentido

de que a Corte de Contas pode e deve se manifestar acerca da constitucionalidade de leis e atos normativos, em matérias de sua competência.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a competência do Tribunal de Contas para proceder à apreciação da constitucionalidade de leis e atos normativos, quando do exercício de suas atribuições por meio da edição da Súmula nº 347:

*“O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.”*

Portanto, conforme definido na súmula da Suprema Corte, não apenas o Poder Judiciário, mas também os Tribunais de Contas possuem a prerrogativa de verificar se as leis e os atos normativos emanados pelo poder público encontram-se harmonizados com a Constituição Federal.

Segundo Luís Roberto Barroso, quando leciona a respeito do controle difuso de constitucionalidade:

*Para decidir acerca do direito em discussão, o órgão judicial precisará formar um juízo acerca da constitucionalidade ou não da norma. Por isso se diz que a questão constitucional é uma questão prejudicial: Porque ela precisa ser decidida previamente, como pressuposto lógico e necessário da solução do problema principal.*

Então, se o Tribunal de Contas, ao apreciar uma questão que lhe cabe decidir, deparar-se com uma incompatibilidade entre a norma ou ato normativo e a Constituição, deverá resolver a questão prejudicial de inconstitucionalidade preliminarmente ao julgamento de mérito do caso concreto, caracterizando assim o controle difuso de constitucionalidade.

Portanto, o objetivo precípuo do controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas não é o ataque direto e frontal à lei ou ato normativo, visto que exerce somente o controle incidental de constitucionalidade, mas sim a proteção ao erário que poderia vir a ser afetado por despesas respaldadas em leis ou atos normativos inconstitucionais. O efeito das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas é restrito às partes envolvidas.

A competência desta Corte de Contas para decidir sobre incidente de inconstitucionalidade encontra-se expressa no inciso XXXV do art. 1º da Lei Complementar 621/2012, conforme segue:

*Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:*

*(...)*

*XXXV - negar a aplicação de lei ou ato do Poder Público considerado ilegal ou inconstitucional;*

Ademais, é o que preconiza o artigo 334 da Resolução nº 261/13:

*Art. 334. Verificada a inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público, na apreciação ou julgamento de qualquer feito, assegurado o contraditório, o Plenário, em pronunciamento preliminar, poderá negar aplicação da lei ou do ato, total ou parcialmente.*

Assim, as Resoluções nº 005/1995 e 006/2003 colidem com as determinações constitucionais quanto ao aspecto material, contidas no artigo 37 da Constituição da República de 1988 e art. 32 da Constituição Estadual. Da mesma forma, a Resolução nº 008/93 colide com os princípios elencados no art. 77 da Lei Orgânica Municipal.

No entanto, a Resolução nº 008/93 é manifestamente ilegal e não inconstitucional como apontado pela equipe de auditoria. Porém, já que parte dos princípios elencados pela equipe de auditoria está presente no art. 77 da Lei Orgânica Municipal não há qualquer prejuízo ao citado na apresentação de sua defesa, tendo sido respeitado o contraditório e ampla defesa.

Em que pese o item apresentar-se como preliminar de inconstitucionalidade da referida resolução, verifica-se que houve a utilização de terminologia equivocada. O que na verdade buscou a Instrução Técnica Inicial questionar em seu teor foi a ilegalidade da

Resolução nº 008/93 em face do disposto na Lei Orgânica Municipal. Inexistindo prejuízo ao contraditório e a ampla defesa, já que o princípio da moralidade estava cabalmente esculpido tanto na Constituição quanto na Lei Orgânica Municipal. Ademais o cerne da irregularidade foi justamente o desrespeito a tais princípios, sendo oportunizada a defesa nesse aspecto. Logo, **ilegal a Resolução nº 008/93** em face da Lei Orgânica Municipal, mas impertinente a instauração de incidente de inconstitucionalidade.

Portanto, **sugiro que seja instaurado incidente de inconstitucionalidade das Resoluções nº 005/1995 e nº 006/2003, para negar-lhes inexecutabilidade, nos termos do enunciado da Súmula nº 347 do Excelso Supremo Tribunal Federal.**

## **2.2. ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES**

### **2.2.1. Pagamentos de diárias com valores desarrazoados** (Item 2.1.2 da ITI 97/2013)

**Base legal:** Infringência aos Princípios da Impessoalidade e da Moralidade, art. 37, caput, da CF/88 e Princípios da Finalidade, Interesse Público, Razoabilidade e Motivação, art. 32, caput, da CE/89.

**Agente responsável:** Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal

#### **Auditoria**

A Instrução Técnica Inicial ventila a falta de razoabilidade e a proporcionalidade no valor das diárias, sendo que da forma como está configuraria uma verdadeira remuneração indireta, por representar um percentual expressivo do subsídio dos edis e da remuneração dos demais servidores.

Aponta também a ocorrência de abusos no gasto com pagamento de diárias para edis e servidores participarem de eventos realizados dentro e fora do Estado, considerando a frequência das viagens, a repetição dos servidores beneficiados, e ainda, a similaridade dos eventos.

Relata alguns dados que denotam a irregularidade:

- o gasto total efetuado com diárias pela Câmara Municipal de Barra de São Francisco somou o montante de R\$200.793,31, sendo R\$127.022,61, para eventos fora do Estado, e R\$73.770,70, para eventos no âmbito do Estado.
- montante total despendido com diárias no importe de R\$200.793,31, em face do gasto com Pessoal da ordem de R\$ 1.436.344,50
- montante total despendido com diárias no importe de R\$200.793,31, em face do gasto com os valores pagos a título de Subsídios aos edis no período de R\$418.741,60
- o Presidente da Câmara Municipal de Barra de São Francisco, Sr. Adilton Gonçalves, recebeu no exercício de 2011 um total de R\$66.378,24, referentes a diárias, aproximadamente 150% do valor bruto de seu subsídio anual.
- os servidores Srs. Evaldo Silva de Oliveira, Adilson de Souza e Elcimar de Souza Alves receberam cada um, a título de diárias, respectivamente, as somas de R\$31.903,46, R\$29.366,84 e R\$26.936,48, valores correspondentes em média a 25% de seus respectivos vencimentos anuais brutos.

Observam que a diária fixada para os edis e demais servidores da Câmara Municipal de Barra de São Francisco é maior que aquela fixada para a Vice-Governadoria e todo o Secretariado do Executivo Estadual, Desembargadores, Juizes, e Procuradores de Justiça do Tribunal de Justiça e Ministério Público estaduais, além dos Ministros de Estado do Poder Executivo Federal.

Diante dos fatos, aponta a concessão de diárias na forma e valores incompatíveis com o bom trato da coisa pública, opinando pelo ressarcimento no montante de R\$ 200.793,31, equivalentes a 95.086,09 VRTE.

#### **Justificativas**

O justificante apresentou defesa quanto a este ponto concomitantemente (fls. 386/393) com a preliminar de inconstitucionalidade abordada. Desta forma, as justificativas foram sintetizadas na análise da preliminar de inconstitucionalidade das Resoluções nº 008/1993, 005/1995 e 006/2003, de modo que se dispensa sua reprodução e remete-se o leitor àquele conteúdo.

### **Análise**

O fundamento legal exposto pela Instrução Técnica Inicial nesta irregularidade está diretamente ligado ao incidente de inconstitucionalidade dos atos normativos emitidos pela Câmara Municipal de Barra de São Francisco.

A análise perpetuada no item 2.1.1 consiste na essencialidade da irregularidade apontada já que os valores estatuídos para diárias deturparam seu caráter indenizatório, transfigurando em complementação remuneratória, descumprindo princípios administrativos constitucionais e legais.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná veda tal prática ao esclarecer que *“as diárias são estabelecidas para ressarcir gastos efetuados em interesse da Administração Pública, não podem ser utilizadas de forma a compor, de maneira disfarçada, a remuneração”* (TCE/PR. Tribunal Pleno. Acórdão n. 1.637/2006. Publicado em: 01/12/2006).

A título de comparação, a Equipe de Auditoria destacou que a diária do Desembargador do Tribunal de Justiça do Espírito Santo é de R\$ 510,00 (quinhentos e dez reais), dos Ministros de Estado é de R\$ 591,00 (quinhentos e noventa e um reais), Secretário do Executivo Estadual é de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais). Isto é, todos bem inferiores ao pago aos vereadores da Câmara Municipal de Barra de São Francisco.

Aponta-se, ainda, que a diária paga ao Ministro do Supremo Tribunal Federal é no valor de R\$ 614,00 (seiscentos e catorze reais), nos termos da Resolução STF nº 439, de 21 de setembro de 2010, cujo valor foi recentemente alterado pela Resolução STF nº 509, de 15 de julho de 2013.

É patentemente imoral e carece de razoabilidade que o Presidente da Câmara Municipal tenha recebido em diárias valores superiores ao seu subsídio anual, ou ainda, que o valores gastos a título de diárias seja metade do total de subsídios recebidos pelos vereadores.

As diárias para os vereadores, que ao mês recebem R\$ 3.715,20 de remuneração, para diárias sem hospedagem com uma refeição é de R\$ 247,68, com duas refeições (almoço e jantar) é de R\$ 495,36, com alimentação e hospedagem é de R\$ 743,04.

O valor da diária completa perfaz 20% do valor mensal do subsídio. É cediço que nos valores para diárias estão incluídos gastos com locomoção na cidade de destino, mas pergunta-se: o valor de R\$ 495,36 para almoçar e jantar, com táxi para locomoção, dentro de uma cidade como Vitória, é razoável e proporcional? Claro que não. A título de exemplificação, uma refeição em um excelente restaurante em Vitória é no valor de R\$ 60,00, acrescido de gasto de R\$ 100,00 em locomoção, perfazendo um total, estimando-se de forma prudente, no valor de R\$ 220,00.

Também é incompatível com a moralidade que, a título de exemplo, que servidores tenham recebido quase 25% do valor total da sua remuneração anual a título de diárias **(Segundo a equipe de auditoria: “Srs. Evaldo Silva de Oliveira, Adilson de Souza e Elcimar de Souza Alves receberam cada um, a título de diárias, respectivamente, as somas de R\$ 31.903,46, R\$ 29.366,84 e R\$ 26.936,48 (Doc.03), valores correspondentes em média a 1/4 de seus respectivos vencimentos anuais brutos.”.)**, ou ainda que o Sr. Adilson de Souza, servidor da Câmara Municipal, ao participar de evento no município de Nova Venécia (78 Km distante de Barra de São Francisco e limítrofe a este), tenha recebido a título de diárias o valor de R\$ 3.650,76, por cinco dias com quatro pernites. Também restou evidenciado no item anterior a ilegalidade da Resolução nº 008/93, justamente por ferir o princípio da moralidade.

Todas estas situações fáticas demonstram a intenção de apenas receber a verba indenizatória, como forma de complementar a renda, violando seu caráter indenizatório,

eventual e extraordinário, tanto em benefício de vereadores quanto de servidores. Logo, **resta evidente a irregularidade ora tratada.**

Questão central diz respeito ao valor a ser ressarcido. A equipe de auditoria pugnou pela devolução total dos gastos com diárias, que perfazem o valor de R\$ 200.793,31, equivalentes a 95.086,09 VRTE. Todavia, ainda que os valores sejam desarrazoados a devolução não deve ser realizada em sua totalidade. A devolução total seria devida em casos de ausência da finalidade pública ou falta da prestação de contas. Mas a presente irregularidade se limita aos valores desarrazoados.

Seria preciso saber qual valor é razoável, fato este que traz uma carga subjetiva acentuada. Não é possível a feitura de estimativa, na forma do inciso II do art. 164 da Resolução nº 261/13, pela ausência de parâmetros confiáveis, o que denotaria um arbitramento ao invés de estimativa.

Assim, diante da impossibilidade de aferir o dano, **sugere-se o afastamento do dever ao ressarcimento.** Ainda assim, opina-se **pela manutenção da irregularidade** em face do Sr. Adilton Gonçalves, por autorizar o pagamento de diárias com valores desarrazoados, sem diligenciar no intuito de rever tais valores durante o exercício da Presidência da Câmara Municipal de Barra de São Francisco.

Por fim, **recomenda-se** a alteração da legislação municipal, por meio da apresentação de ato normativo que respeite a natureza indenizatória da diária e fixe procedimentos de prestação de contas, consagrando os princípios constitucionais e legais da razoabilidade, proporcionalidade, finalidade pública, motivação e moralidade.

#### **2.2.2. Ausência de finalidade pública em despesas com diárias e inscrições em eventos** (Item 2.1.3 da ITI 97/2013)

**Base legal:** Infringência aos princípios da Impessoalidade e da Moralidade - Art. 37, caput, da CF/88; Princípios da Finalidade, do Interesse Público e da Razoabilidade - Art. 32, caput, da CE/89.

**Agente responsável:** Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal

#### **Auditoria**

Segundo consta do Relatório de Auditoria Ordinária, a Câmara Municipal despendeu vultosos valores com o pagamento de diárias e inscrições para seus servidores e vereadores em diversos eventos, no importe de R\$ 134.344,15 e R\$16.389,00.

Verificou-se que os temas abordados nos eventos promovidos pelo Instituto Nacional Municipalista são superficiais e facilmente encontrados em periódicos e em publicações da área, bem como amplamente divulgados e debatidos em sites da Web, em geral. Cita os seguintes temas:

- Princípios e estrutura da Lei 8.666/93;
- Processo de Compras, aquisição de serviços e contratação de obras e serviços;
- Processo Licitatório;
- Execução de Obras Contratadas;
- Execução de Serviços Profissional Técnico Especializado Contratado;
- O Município e o VAF, de acordo com a Constituição Federal;
- O Município e a Reforma Política;
- Fidelidade Partidária;
- Visita ao Senador Aécio Neves;
- Projeto ambiental de Serviços de Limpeza Pública;
- Visita aos Gabinetes de Deputados e Senadores para reivindicação de projetos para os Municípios;
- Projeto VAF: Valor Adicional Fiscal;
- Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Módulo I;
- Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Módulo II;
- Execução de Serviços Profissional Técnico Especializado Contratado;
- Eleições 2012 – Fidelidade Partidária;
- Licitações e Contratos – Orientações Básicas;
- A Reforma Política e as eleições Municipais.

Salienta que *“em alguns Cursos os Temas abordados foram os mesmos de eventos anteriores e realizados em período de menos de 12 meses. Ainda assim alguns edis e servidores participaram novamente, como no caso dos Cursos 488º e 502º do INM, que trataram do parcelamento do solo urbano, e dos Cursos 458º, 490º e 513º do INM, que abordaram as Licitações e Contratos.”*.

Aduz que alguns temas propostos se mostraram completamente fora de propósito, como a visita ao gabinete do Senador Aécio Neves e visita a gabinete de deputados e senadores, por não conter nenhum conteúdo didático.

Ressaltou que o Instituto Nacional Municipalista foi alvo de denúncia por parte do programa “Fantástico”, da Rede Globo, por supostas irregularidades na prestação do serviço. Acrescenta que a própria Escola de Contas Pública deste Tribunal oferta cursos de capacitação a servidores municipais.

Conclui por presentes os indícios de pagamento indevido com a despesa em cursos pela flagrante afronta aos princípios da Moralidade, da Finalidade, do Interesse Público e da Razoabilidade, sendo passível de devolução a quantia de R\$159.733,15, correspondente a 75.641,97 VRTE.

### **Justificativas**

Aduz o justificante que todos os temas dos cursos realizados são pertinentes a função desempenhada pelos vereadores e servidores. Aduz ainda que os temas também são ofertados por outras organizações reconhecidas, como a Zênite. Assim, não são temas banais, despidos de finalidade pública e sem conteúdo didático.

Afirma, que na forma do Acórdão TCEES nº 185/2012 desta Egrégia Corte de Contas, o desenvolvimento pessoal e funcional dos participantes cumpre com o interesse público. Ressalta que a pretensão de ressarcimento é indevida, diante da ausência de desvio de finalidade com relação à temática e participação dos vereadores nos cursos.

Por fim, em atenção ao princípio da eventualidade, argumenta a impossibilidade de imputação de ressarcimento do valor total ao ordenador de despesas, apontando a necessidade de citação dos demais vereadores e da instituição realizador do curso como litisconsortes passivos.

### **Análise**

A irregularidade tratada se refere à suposta ausência de finalidade pública no pagamento de diárias e inscrições em cursos, sob o fundamento dos cursos estarem despidos de elementos que caracterizam o interesse público.

Os cursos ventilados e reputados superficiais pela equipe de auditoria são temas comuns à administração pública:

- Princípios e estrutura da Lei 8.666/93;
- Processo de Compras, aquisição de serviços e contratação de obras e serviços;
- Processo Licitatório;
- Execução de Obras Contratadas;
- Execução de Serviços Profissional Técnico Especializado Contratado;
- O Município e o VAF, de acordo com a Constituição Federal;
- Projeto ambiental de Serviços de Limpeza Pública;
- Projeto VAF: Valor Adicional Fiscal;
- Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Módulo I;
- Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Módulo II;
- Execução de Serviços Profissional Técnico Especializado Contratado;
- Licitações e Contratos – Orientações Básicas;

São temas usualmente contratados por qualquer gestor público para a qualificação de seus servidores e agentes políticos, nacionalmente reconhecidos como relevantes. O fato de haver material disponibilizado em sítios eletrônicos ou farta doutrina sobre o tema, não inviabiliza a contratação de determinado curso.

Se este fosse o entendimento, quase nenhum curso poderia ser realizado em face da quantidade de informação disponível na internet. Tampouco se pode invalidar a atuação

do Instituto Nacional Municipalista - INM, que apesar das denúncias suscitadas pela equipe de auditoria, não há qualquer elemento que denote prática danosa daquele instituto no caso dos cursos ofertados à Câmara Municipal de Barra de São Francisco. Não é razoável estender suposta irregularidade da conduta do INM a todos os serviços prestados ao longo de sua história.

A equipe de auditoria menciona o fato de alguns servidores terem participado de cursos com mesmos temas em período inferior a 12 meses. Cita o caso dos Cursos 488º e 502º do INM, que trataram do parcelamento do solo urbano, e dos Cursos 458º, 490º e 513º do INM, que abordaram as Licitações e Contratos. Desta forma, abaixo constam os temas tratados em cada um desses cursos:

| CURSOS                               | TEMAS ABORDADOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | LOCAL               | SERVIDOR                                                                                                                                              |
|--------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>458º Curso de Capacitação INM</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Princípios e estrutura da Lei 8.666/93</b></li> <li>– <b>Processo de Compras, aquisição de serviços e contratação de obras e serviços</b></li> <li>– <b>Processo Licitatório</b></li> <li>– <b>Execução de Obras Contratadas</b></li> <li>– <b>Execução de Serviços Profissional Técnico Especializado Contratado</b></li> <li>– <b>Recursos – Denúncias, defesa e penalidades – Quadro de Penalidades.</b></li> </ul>                                      | Belo Horizonte - MG | Evaldo Silva de Oliveira<br>Elcimar de Souza Alves<br>Adilton Gonçalves<br>Adilson de Souza                                                           |
| <b>488º Curso de Capacitação INM</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Meio Ambiente – Lei que determina Substituição de sacolas Plásticas;</li> <li>– Projeto VAF: Valor Adicional Fiscal;</li> <li>– O Município e a Reforma Política;</li> <li>– <b>Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Módulo I;</b></li> <li>– <b>Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Módulo II;</b></li> </ul>                                                                                                                                                | Porto Seguro - BA   | Evaldo Silva de Oliveira<br>Elcimar de Souza Alves<br>Adilton Gonçalves<br>Adilson de Souza                                                           |
| <b>490º Curso de Capacitação INM</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Princípios e estrutura da Lei 8.666/93</b></li> <li>– <b>Processo de Compras, aquisição de serviços e contratação de obras e serviços</b></li> <li>– <b>Processo Licitatório</b></li> <li>– <b>Execução de Obras Contratadas</b></li> <li>– <b>Execução de Serviços Profissional Técnico Especializado Contratado</b></li> <li>– Impacto da lei de Responsabilidade Fiscal nas Compras;</li> <li>– <b>Recursos e Alterações a partir de 2005</b></li> </ul> | Florianópolis - SC  | Aloysio Ribeiro Alves                                                                                                                                 |
| <b>502º Curso de Capacitação INM</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Projeto Cidadania – A Importância do Voto;</li> <li>– <b>Parcelamento do Solo Urbano – Módulo I;</b></li> <li>– <b>Parcelamento do Solo Urbano – Módulo II;</b></li> <li>– Fundamentos da Gestão Pública;</li> <li>– Projeto Serviços de Limpeza Pública.</li> </ul>                                                                                                                                                                                           | Porto Seguro - BA   | Evaldo Silva de Oliveira<br>Elcimar de Souza Alves<br>Adilton Gonçalves<br>Adilson de Souza<br>Saulo Rodrigues de Souza<br>Quenídio Gomes de Oliveira |
| <b>513º Curso de Capacitação INM</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Licitações e Contratos – Orientações Básicas;</b></li> <li>– Contratação Direta – Dispensa e Inexigibilidade de Licitação;</li> <li>– Requisitos legais para criação e modificação da Verba Parlamentar;</li> <li>– Aspectos Legais a serem observados em face das eleições municipais;</li> <li>– A Reforma Política e as eleições Municipais.</li> </ul>                                                                                                  | Belo Horizonte - MG | Evaldo Silva de Oliveira<br>Adilton Gonçalves<br>Adilson de Souza<br>Carlos Rubens da Silva<br>Aloysio Ribeiro Alves                                  |

Ao comparar os cursos 488º e o 502º, percebe-se que há identidade de dois temas do total de cinco temas. Também se verifica que todos os participantes do 488º também fizeram o curso 502º. Porém, a despeito dos servidores e vereadores terem dois temas coincidentes, os demais não o são. Assim, dentro de um juízo de razoabilidade e

proporcionalidade, a duplicidade de temas não invalida a realização do curso, nem retira a finalidade pública dos cursos, o que não enseja o ressarcimento.

Quanto aos cursos 458º, 490º e 513º do INM, o primeiro e o segundo têm temas praticamente idênticos, todavia foram pessoas distintas que cursaram, conforme tabela acima. Logo, não resta caracterizada a duplicidade aventada pela auditoria. Quanto ao curso 513º em comparação aos cursos 458º e 490º, somente quanto ao tema Licitações e Contratos há duplicidade, o que representa apenas 20% do total dos temas ofertados. Assim, pelo juízo de razoabilidade e proporcionalidade, tal fato por si só não fere o interesse público da participação dos servidores nos referidos cursos.

A auditoria ainda apontou que no Curso 477º houve temas sem conteúdo didático, tais como a visita ao gabinete do Senador Aécio Neves e visita a gabinete de deputados e senadores. O curso 477º teve os seguintes temas: Reforma Política; Aumentando a Receita do seu Município; Visita ao Senador Aécio Neves; Projeto ambiental de Serviços de Limpeza Pública; Visita aos Gabinetes de Deputados e Senadores para reivindicação de projetos para os Municípios. O curso foi realizado apenas pelo Sr. Adilton Gonçalves, presidente da Câmara Municipal de Barra de São Francisco.

De fatos dois dos temas, referentes à visita a deputados e senadores não tem conteúdo didático, mas sim político. Todavia, não parece que se feriu o interesse público no presente caso. Apenas o Presidente da Câmara Municipal de Barra de São Francisco participou desse curso, sendo ele agente político e Chefe do Poder Legislativo Municipal. Assim, seu contato com membros do poder Legislativo federal lhe é proveitoso, repercutindo na sua melhor atuação no âmbito municipal, e guarda pertinência temática com suas ações.

De fato, seria pertinente que tais visitas não estivessem ofertadas através de cursos didáticos. Porém, isto não desfaz o interesse público observado a ponto de ensejar o ressarcimento dos valores, já que aferido proveito público, ainda que de forma oblíqua (A partir dos conhecimentos aferidos pelo Presidente da Câmara Municipal na realização das visitas à senadores e deputados federais, e em consonância ao Acórdão TCEES nº 185/2012 desta Egrégia Corte de Contas, citado pelo justificante em sua defesa.).

Ainda que não necessária, diante da sugestão de afastamento da irregularidade quanto ao seu mérito, apenas se esclarece que a ausência de citação dos vereadores, servidores e da entidade contratada não enseja qualquer nulidade processual, ainda que recomendável, por conferir maior chance do retorno dos valores ao erário público. Caso seja condenado ao ressarcimento, ainda persiste o direito do ora responsabilizado em ingressar em ação regressiva aos agentes que considera ter dado causa.

Porém é inafastável que o presidente da Câmara Municipal, como ordenador de despesa, tem a prerrogativa de indeferir o pedido de pagamento de diárias, caso entenda pela inexistência de finalidade pública naquele dispêndio. Logo, plenamente cabível sua responsabilização.

Pelo exposto, sugere-se o **afastamento da presente irregularidade** pela ausência de elementos de convicção que denotem o pagamento de diárias sem finalidade pública.

### **2.2.3. Ausência de finalidade pública em despesas com diárias e passagens em eventos fora do país** (Item 2.1.4 da ITI 97/2013)

**Base legal:** Infringência ao Princípio da Moralidade - Art. 37, caput, da CF/88; e aos princípios da Finalidade, do Interesse Público e da Razoabilidade - Art. 32, caput, da CE/89.

**Agente responsável:** Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal

#### **Auditoria**

A auditoria aponta que o presidente da Câmara Municipal participou da 2ª Missão Empresarial COMMINES/ES-BRASIL XIAMEN/CHINA realizada no período de 04 a 10 de março de 2011, cujo objetivo principal era atrair diretamente para a região noroeste do Estado, empresários de todo o mundo, incentivando a negociação direta com os mineradores da região, eliminando assim, “intermediários especuladores”.

Argumentam que a missão empresarial, em sua essência, tinha por escopo apenas o interesse de um grupo de empresários do setor de mineração, para alavancar e incrementar o ganho destes no tocante a exportação de Mármore e Granitos. Aduz que ao poder público caberia, tão somente, viabilizar o desenvolvimento econômico, propiciando condições básicas favoráveis para a exploração econômica.

Acrescenta que a participação do Presidente da Câmara não se coaduna com as funções legalmente instituídas ao Poder Legislativo, quais sejam: Legislar e Fiscalizar o Poder Executivo, na forma do art. 29, XI e art. 31 da CRFB/88. Ressaltou que a Câmara Municipal não administra o Município, uma vez que a função administrativa do município é precípua do Poder Executivo, no caso, da Prefeitura Municipal.

Assim, entende pelo desrespeito aos princípios da impessoalidade, da moralidade, e da supremacia do interesse público, pelo dispêndio indevido da despesa com diárias e passagens aéreas, no montante de R\$ 10.402,56, correspondentes a diárias, e R\$ 4.885,56, referentes à aquisição de passagens aéreas, sendo passível de devolução o total de R\$ 15.288,12, correspondentes a 7.239,72 VRTE.

#### **Justificativas**

O justificante aduz que o objetivo do evento foi a divulgação do potencial da região noroeste do Espírito Santo na área mineradora, visando atrair investimentos para a região. Afirma se patente o interesse público no incremento das receitas públicas que seriam obtidos pela presença de amis investidores no município.

#### **Análise**

A atuação do Poder Legislativo é tema reservado às Constituições Federal e Estadual que cuidaram de definir as competências e atribuições do Congresso Nacional e, por simetria, da Assembleia Legislativa e Câmaras Municipais. As funções precípua do Poder Legislativo ali previstas são: a função legislativa e o controle externo da Administração Pública.

De fato, não se verifica de que forma a ida do presidente da Câmara Legislativa acarreta o cumprimento de suas funções institucionais, nem tampouco o atendimento ao interesse público. Trata-se de missão empresarial, visando o aferimento de maior lucro, eliminando intermediários. Evento este apoiado pela Agência Brasileira de Promoção da Exportação a qual possui funções legais ensejadoras de sua participação direta no evento em comento.

A missão empresarial tinha por objetivo precípua a participação na Feira de Mármore e Granito de Xiamen ('Xiamen Stone Fair'), o qual se realizou nos dias 06, 07 e 08 de março de 2011, conforme Roteiro de Viagem às fls. 524. Todavia, a viagem, ao contrário do afirmado pela equipe de auditoria, ocorreu entre os dias 02/03/11 à 16/03/11, sendo que as diárias recebidas se referem a esses dias (fls. 516)

Assim, do total de 13 dias, apenas três deles se deu na Feira de Mármore e Granito de Xiamen. A equipe de auditoria juntou aos autos o processo administrativo nº 100/2011 (fls. 509/534) que trata sobre o pagamento de diárias e passagens em benefício do Sr. Adilton Gonçalves.

Ao analisar o referido processo, consta o roteiro da viagem realizada. Nos primeiros quatro dias (02 a 05 de março) foram despendidos com a realização da viagem área para Xiamen, com paradas em Dubai e Hong Kong. Os três dias seguintes (06 a 08 de março) ocorreu a participação na Feira. No entanto, os dias que seguiram foram claramente com propósito de férias, descumpridor do interesse público.

Dentre as atividades realizadas nos dias 10 a 15 de março podemos citar, a título de exemplo (fls. 524/525):

- Tarde e Noites livres para compras e atividades independentes;
- City Tour em Shangai: visita ao Templo do Buda de Jade, ao Jardim Yuyuan;
- Degustação do 'delicioso' Pato Laqueado de Beijing;
- City Tour em Beijing: visita ao Palácio imperial, à Praça Tian Na Men, ao palácio de Verão;
- Apresentação de Acrobacia

- Visita à Grande Muralha da China, ao Ninho do Pássaro e ao Cubo Aquático.

Claramente tais atividades não atendem o interesse público, ferindo ainda princípios como da finalidade e da moralidade. Tais fatos demonstram o real propósito da viagem realizada, demonstrando a falta de zelo com o dinheiro público e a confusão do público com o particular.

Em face do exposto, a **irregularidade deve ser mantida**, sendo **devido o ressarcimento** da totalidade dos valores gastos com a viagem, **alcançando R\$ 15.288,12** (quinze mil reais e duzentos e oitenta e oito reais), **correspondentes a 7.239,72** (sete mil duzentos e trinta e nove e setenta e dois) VRTE.

#### **2.2.4. Pagamentos de despesa sem finalidade pública** (Item 2.2.1 da ITI 097/2013)

**Base legal:** Infringência ao princípio da Impessoalidade - artigo 37, caput, da CF/88; Princípio da Finalidade e do Interesse Público - artigo 32, caput, da CE/89.

**Agentes responsáveis:** Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal  
Elcimar de Souza Alves - Fiscal de contrato  
Evaldo Silva de Oliveira - Controlador

#### **Auditoria**

O Presidente da Câmara autorizou o pagamento de ajuda de transporte para os vereadores no valor de R\$25.586,00, referente ao consumo de 8.776,68 litros de combustível. Como justificativa, o ordenador de despesas informou que o ato estaria respaldado na Resolução 08/88 (e alterações) que autorizavam a concessão de cota de combustível para cada vereador, nos dias de sessão, no importe inicial de 20 litros/cada e, por fim, 50 litros/cada.

Esclarece a equipe de auditoria que a Câmara Municipal dispõe de 02 (dois) veículos próprios (um Siena, placa MSS 0015 e um Línea, placa MSB 4677). Argumenta ainda que não havia nenhum tipo de controle para o abastecimento dos veículos usados pelos edis, pois ausente à indicação dos veículos abastecidos e dos vereadores atendidos nos boletos de abastecimento.

Logo, entenderam que o benefício autorizado pela resolução mencionada não coaduna com o regramento legal imposto pelo *caput* do artigo 37 da CF/88, vez que fere o Princípio Impessoalidade, e também não obedece à exigência contida no *caput* do artigo 32 da CE/89, relativamente ao Princípio da Finalidade e do Interesse Público. Cita o Parecer/Consulta TC – 31/2005 o qual embasaria este entendimento.

Como a concessão da benesse não se enquadra nas condições citadas no Parecer/Consulta descrito, principalmente pelo fato de existirem na Câmara veículos colocados à disposição deste Poder, tem-se como passíveis de devolução dos valores pagos pelo Legislativo de Barra de São Francisco na importância de R\$ 25.586,00 ou 12.116,30 VRTE.

#### **Justificativas do Sr. Adilton Gonçalves**

O defendente aponta que não há qualquer ilegalidade no fornecimento de combustível a vereadores, nos termos do Parecer Consulta nº 31/2005. Faz uma ressalva quanto ao conteúdo do parecer ao afirmar que a condicionante do município não possuir veículos oficiais pode ser mitigada.

Diz que a Câmara possui apenas dois veículos para atender aos 09 vereadores e servidores, sendo que um deles é para atendimento do presidente da Câmara Municipal e de seu gabinete. Isto reforçaria a insuficiência da quantidade de veículos para atender a demanda da Câmara Municipal.

Afirma que a finalidade pública da despesa é a mesma descrita no corpo da Resolução nº 008/2006, qual seja, verba destinada ao auxílio no transporte nos dias de sessões. Aduz que o mecanismo de controle é a entrega das notas de abastecimento diretamente ao vereador, onde consta a quantidade de combustível utilizada, posteriormente, averiguada pelo fiscal do contrato.

Argumenta que o fornecimento de combustível aos vereadores vem sendo praticado há anos, e tal fato nunca foi apontado como indício de prática irregular. Assim, impor o

dever ao ressarcimento implicaria em suposto descumprimento ao princípio da segurança jurídica das relações e da isonomia. Desta forma, se considerado ilegal o fornecimento de combustível realizado, entende que a decisão desta Corte de Contas deverá ter efeitos *ex nunc*, com a modulação dos seus efeitos a fim de que não haja ressarcimento anterior a data da decisão.

#### **Justificativas do Sr. Elcimar de Souza Alves**

O justificante aduziu que foi designado fiscal do contrato nº 002/2011 (fornecimento de combustível entre a Câmara Municipal de Barra de São Francisco e o Posto Ouro Verde Ltda.) através da Resolução nº 002/2011. Argumenta ter sido responsável apenas pelo período de junho a dezembro de 2011.

O fornecimento de combustível era liberado aos vereadores diretamente no setor contábil da Casa, através de nota de abastecimento entregue em mãos aos vereadores. Relata que não lhe competia a fiscalização, pois o combustível era utilizado nos veículos particulares dos vereadores.

Afirma que nem a Presidência e nem o Controle Interno da Câmara editou qualquer instrução normativa com vistas a possibilitar ferramentas de fiscalização do contrato. Acrescenta que em dezembro advertiu quanto à necessidade da adoção de providências necessárias para maior controle na utilização dos veículos próprios da Câmara.

#### **Justificativas do Sr. Evaldo Silva de Oliveira**

O justificante aduziu os mesmos argumentos esposados pelo Sr. Adilton Gonçalves, acima sintetizados.

Porém, acrescentou que apesar de exercer a função de controlador interno não tinha como função fiscalizar a rotina diária dos contratos administrativos. Aponta que o Controle Interno, nos moldes do proposto pelo Tribunal de Contas, somente foi implantado em 22/10/2012 através da Resolução nº 003/2012. Diz que o controle interno ainda não estava estruturado, tendo emitido somente quatro relatórios relativos ao contrato em questão (mormente aos meses de junho, julho, agosto e setembro de 2011).

#### **Análise conjunta das justificativas apresentadas**

A presente irregularidade deve se analisada a partir de dois aspectos. O primeiro diz respeito à instituição de fornecimento de cota de combustível para auxílio no transporte do vereador. O segundo diz respeito ao controle e fiscalização do fornecimento e utilização do combustível em atendimento a finalidade pública.

Como bem ventilado pelos senhores Adilton Gonçalves e Evaldo Silva de Oliveira há o entendimento desta Corte de Contas, através do Parecer Consulta TCEES nº 031/2005, pela possibilidade do pagamento de cota de combustível aos vereadores, desde que cumpridos certos requisitos, abaixo transcritos:

*Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Ibiraçu, Sr Antônio Basílio Pignaton. O Consulente questiona este Egrégio Tribunal de Contas, às fls. 01/02, in verbis: 01 - Repasse de combustível a vereadores: I. É possível a Câmara Municipal, através de sua mesa Diretora, disponibilizar aos vereadores que a integram, mensalmente, uma cota de combustível para utilização em veículo particular destes, quando em uso em atividades vinculadas ao exercício do mandato? II. Em caso negativo, em eventual verba de gabinete estabelecida para gastos comuns de manutenção dos referidos gabinetes, poder-se-ia incluir gastos com combustíveis? Em caso afirmativo, como deveria ser efetivado o controle? III. Como deve ser viabilizada a instituição da verba de gabinete? 02 - Alteração de subsídios de prefeito, vice-prefeito e secretários municipais: I. É possível a Câmara Municipal, no curso do mandato, alterar majorando os subsídios fixados para prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, já que para esses casos (art. 29, V da CF/88), não há vedação expressa como ocorre para os subsídios dos vereadores (art. 29, VI da CF/88). II. Em caso positivo, apresentação do projeto de lei de iniciativa da Câmara municipal estaria condicionada à comprovação prévia por parte do Executivo, do atendimento a todos os limites e exigências da lei de Responsabilidade Fiscal, tais como: cobertura orçamentária, previsão na LDO,*

impacto orçamentário e financeiro do aumento, adequação às normas orçamentárias, etc...? Ultrapassado o juízo de admissibilidade da presente consulta, pois atendidos todos os requisitos elencados no artigo 96, 'caput' e seus incisos do Regimento Interno desta Corte (Resolução TC – 182/02), e observado o disposto no §1º do art. 97 do mesmo estatuto os presentes autos foram remetidos à 8ª Controladoria Técnica. A 8ª Controladoria Técnica, em sua Instrução Técnica nº 207/05, às fls. 07 usque 11 opinou, em relação ao repasse de combustível a vereadores, **“(...) que há possibilidade de concessão de combustível aos vereadores para uso em seus veículos, desde que a Câmara de Vereadores não disponha de veículo para usos oficiais; desde que haja regramento disciplinando a concessão e uso do combustível; que seja usado para fins exclusivamente públicos; que haja valor (ou quota) máximo a ser despendido; e possível certame licitatório.** Quanto ao segundo e terceiro questionamento têm-se como prejudicados haja vista a resposta positiva do primeiro quesito”.(fls. 9/10) Quanto ao questionamento sobre alteração de subsídio de prefeito, vice-prefeito e secretários municipais, a 8ª Controladoria Técnica, opinou pela seguinte forma: “A fixação do subsídio de Prefeito, Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais pode ser fixado a qualquer momento não está submetido ao princípio da anterioridade legislativa, salvo se na Lei Orgânica Municipal houver alguma disposição neste sentido, sujeitando-se apenas aos mandamentos dos artigos 29, V, e 39, § 4º, ambos da Constituição da República, os quais determinam a fixação por lei de iniciativa da Câmara Municipal e a remuneração exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, bem como aos limites de gastos com pessoal, conforme definido nos artigos 19 e 20 da LRF”. (fls.10) A 8ª Controladoria Técnica recomendou, ainda, “que no ato da apresentação do projeto de lei seja anexada toda documentação possível, que evidencie o cumprimento de requisitos legais e constitucionais para o caso em tela, vez que a proposição poderá merecer análise de constitucionalidade pela própria Mesa Diretora, se assim dispuser o Regimento Interno da Câmara, e certamente das Comissões de Constituição e Justiça e Finanças”. (fls. 11) Instada a se manifestar, por meio do Parecer n.º 3213/2005, de fls. 15 a 18, a douta Procuradoria de Justiça de Contas, por sua vez, assim se manifestou: - Repasse de Combustível a vereadores. **“Assim, com relação a este questionamento, concluímos conforme a 8ª Controladoria Técnica, no sentido da existência da possibilidade de concessão de combustível aos vereadores, para seus veículos, desde que a Câmara não disponha de veículo oficial e que haja regramento disciplinado para concessão do uso do combustível, isto é, que seja usado para fins exclusivamente públicos, com fixação de valor máximo a ser despendido.** Quanto aos tópicos II e III, estes se encontram prejudicados tendo em vista a resposta positiva ao item I”.(fls. 17) - Alteração de subsídio de prefeito, vice-prefeito e secretários municipais. “Com relação ao segundo questionamento, temos que o subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais pode ser fixado a qualquer momento, não estando submetido ao Princípio da Anterioridade Legislativa, salvo se na Lei Orgânica Municipal houver alguma disposição neste sentido. Sujeita-se, somente, aos mandamentos dos arts. 29,V e 39, §4º da CF”. (fls. 17) Analisando a manifestação da Área Técnica acima citada, de fls. 07 a 11, respondo, complementarmente, da seguinte forma ao questionamento: **Em relação ao 1º questionamento, já firmou entendimento este Tribunal, conforme Parecer TC 038/03, no sentido de que, “como regra geral, o Poder Legislativo Municipal não poderia arcar com os gastos referentes aos automóveis particulares do Vereador. Há, porém, alguns casos excepcionais em que a Edilidade poderia arcar com essas despesas. São eles: Quando o legislativo não dispuser de veículo (s) próprio (s), ou cedidos pelo Executivo, ou ainda locados; Quando os Vereadores utilizarem o próprio veículo em deslocamentos a fim de tratar de assuntos de interesse público”. (fls.02) Caso a Câmara Municipal não dispuser de veículos para as atividades legislativas de seus vereadores, poderá ser concedido combustível para os mesmos utilizarem o próprio veículo em deslocamento a fim de tratar de assuntos de interesses da Câmara Municipal, ou seja, que tenha interesse público. Entretanto, deverá ter prévia autorização legal, que**

**poderá abranger outras espécies normativas, uma resolução da Câmara de Vereadores, por exemplo, e também que haja um valor ou quota máximo a ser gasto. Para tanto, para aquisição de combustíveis pela Câmara Municipal é necessário passar por um procedimento licitatório, exceto se for caso de dispensa de licitação, conforme dispõe, o art. 2º, “caput”, da Lei 8.666/93:** “As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas em lei”. O processo de despesa deverá seguir o rito da Lei 4.320/64, ou seja, empenho, liquidação e pagamento. Quanto aos tópicos II e II, estes se encontram prejudicados tendo em vista a resposta do item I. Em relação ao segundo questionamento, confrontando o texto constitucional no que se refere à remuneração do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais conclui-se que deve a mesma ser fixada por lei específica de iniciativa da Câmara Municipal em parcela única, sendo vedado o acréscimo de qualquer satisfação, verba de representação, ajuda de custo ou outra espécie remuneratória. A operação do princípio da anterioridade, ou seja, obrigatoriedade de fixação da remuneração ao final de cada legislatura para vigorar na subsequente, só se restringe à remuneração dos vereadores, conforme prescreve o art. 29, VI da CF. Nota-se que o referido dispositivo prevê tal regra apenas para os parlamentares municipais, razão pela qual não se justifica qualquer outra interpretação. Cabe ressaltar no que diz respeito à esse assunto, essa Corte de Contas já se posicionou, por meio do Parecer Consulta 24/03, da seguinte forma: “A amplitude do “princípio da anterioridade” legislativa” deve ser extraída a partir da apuração pontual dos dispositivos constitucionais que descrevem as hipóteses nas quais os subsídios dos agentes políticos devem ser fixados na legislatura anterior para vigorar na subsequente. Através desta análise casual, será possível deduzir, por exemplo, que o legislador constituinte – seja federal ou estadual – apenas erigiu a regra ao tratar dos subsídios de ocupantes de algum cargo eletivos, não a estendendo aos demais agentes políticos, como ministros de estado e secretários estaduais e municipais. Verificar-se-á, ademais, que atualmente, através das sucessivas modificações do texto da Constituição da República, a regra apenas permanece para vereadores (art. 29, VI, da CR), não mais se aplicando aos demais agentes eletivos antes mencionados. (Parecer Consulta nº 24/03) É bom salientar que atualmente a remuneração desses agentes políticos tem como garantia a irredutibilidade do subsídio que está prevista na Constituição Federal no art. 37, XI e XIV e nos arts. 39, §4º, 150, II, e 153, III, e § 2º I (CF, art 37, XV, na redação da Ec 19, de 1998). Dessa forma, corroborando com o entendimento exarado pela Área Técnica e pela Duta procuradoria de Justiça, a fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais não estão vinculados ao Princípio da Anterioridade legislativa, podendo ser estabelecida a qualquer momento, desde que respeitando os artigos 29, V e 39 § 4º da Constituição Federal, bem como os limites dos gastos com pessoal, nos termos dos artigos 19 e 20 da Lei de responsabilidade Fiscal. Outrossim, como bem advertido pela 8ª Controladoria Técnica, faz-se necessário quando da apresentação do projeto de lei que seja juntada “todos os documentos necessários para se evidenciar o cumprimento dos requisitos legais e constitucionais do caso em tela, tais como a prévia dotação orçamentária e autorização específica na LDO; sob pena de se tornar impróspero no mencionado projeto”(fls.17) Finalmente, cumpre lembrar que “sendo a resposta à consulta de caráter normativo, e constituindo prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto”, conforme prevê o artigo 1º, Inciso XVII, da Lei Complementar 32/93, não está a resposta à presente consulta vinculada às ocorrências fáticas as quais estarão individualmente sendo analisadas ao seu devido tempo. Ante o exposto, VOTO para que este Plenário, preliminarmente, conheça da presente consulta, para, no mérito, responder ao Presidente da Câmara Municipal de Ibirapu nos termos do presente voto, anexando ao mesmo, cópia da Instrução Técnica exarada pela 8ª Controladoria Técnica.

Da leitura do Parecer Consulta evidencia-se a possibilidade de concessão de valores para combustível aos vereadores, desde que:

- a Câmara de Vereadores não disponha de veículo para usos oficiais;
- haja regramento disciplinando a concessão e uso do combustível;
- seja usado para fins exclusivamente públicos;
- haja valor (ou quota) máximo a ser despendido;
- e possível certame licitatório na contratação do combustível.

Tais requisitos são cumulativos e devem estar claramente configurados já que a regra é pela impossibilidade do abastecimento de veículos privados com recursos públicos. Tais requisitos não foram fruto do bem alvitre desta Corte de Contas, mas sim baseado nos dispositivos legais e constitucionais que preconizam a correta utilização de recursos públicos, sempre em prol do interesse público.

Dos requisitos acima ventilados percebe-se que a Câmara Municipal de Barra de São Francisco não os cumpriu em sua totalidade.

A Câmara possui veículos próprios, totalizando dois, para atendimento dos vereadores e servidores. Os justificantes aduziram a insuficiência desse quantitativo, eis porque tal exigência deveria ser mitigada. Porém, tal argumento não deve prosperar.

A Resolução nº 08 que previu a primeira concessão desse auxílio é de 1988, sendo que foi alterada em dois momentos posteriores, através das Resoluções nº 008/2006 e 002/2010. O Parecer Consulta em comento é de 2005. Logo, foram seis anos sem adoção de providências no sentido de suprir essa suposta falta de veículos.

A título de ponderação, aponta-se que o valor gasto com gasolina seria suficiente para a compra de um veículo novo, acrescentando que tais gastos são mais salutar para a administração por integrar o patrimônio público municipal. Assim, resta claro que o município dispunha de dois veículos, não podendo a Câmara municipal justificar sua ação (concessão de valores para combustível aos vereadores) com sua omissão (não adquirir novos veículos para suprir a suposta falta).

Acrescenta-se que em momento algum os justificantes trazem elementos que denotam a suposta insuficiência dos veículos para a realização do transporte dos vereadores nos dias de sessão da Câmara, já que este é o fundamento da concessão nos termos da Resolução nº 08/88. Ciente de que a Câmara tem oito vereadores mais o Presidente da Câmara, parece ser razoável que dois veículos realizem quatro viagens dentro do município de Barra de São Francisco para levar e buscar os vereadores nos dias de sessão da câmara.

Afigura-se patente a insuficiência de regramento disciplinando a concessão e uso de combustível. A simples previsão de que o combustível deverá ser utilizado nos dias de sessão e desde que o vereador compareça e participe não se coaduna com os procedimentos de controle necessários a boa gestão de gastos públicos.

Ainda que a Resolução nº 08/88 preveja seu uso em prol do interesse público, qual seja participação dos vereadores nas sessões, a falta de controle não permite aferir, concretamente tal uso.

Por fim, entende-se que apenas a realização de processo licitatório e o teto de gasto (50 litros) restaram cumpridos. Desta forma, não resta cumprido com as premissas fundamentais que autorizam o gasto de combustível em veículos privados dos vereadores.

Quanto ao segundo aspecto, qual seja, controle e fiscalização da finalidade pública dos gastos, este claramente não foi cumprido. O próprio fiscal do contrato relatou tal fato em sua defesa, apontando inexistir instrumentos fiscalizatórios aptos para o exercício de sua atividade.

É cediço que a liquidação da despesa deve ser feita com base em documentos comprobatórios do crédito e o objetivo da regra é verificar a origem e o objeto do que se deve pagar, além da importância exata.

Esse procedimento, *liquidação de despesa*, é essencial à validade jurídica do ato de pagamento e sua omissão implica em sua nulidade, acarretando para o responsável a

obrigação legal de ressarcimento, assim como a inobservância dessa regra de administração financeira constitui grave infração à norma legal.

Na execução contratual não houve o controle e a identificação dos veículos, dos quais não é possível conhecer a placa, modelo, ano e o condutor responsável por cada automóvel. A obtenção de todos estes dados é condição *sine qua non* para que se exista o acompanhamento das despesas, bem como para que se promova a liquidação dos produtos adquiridos pela municipalidade.

Tampouco se encontra qualquer informação se o combustível adquirido pela Câmara atendeu efetivamente ao propósito previsto na Resolução nº 08/1988, não se sabendo quais vereadores abasteceram, nem se os mesmos compareceram e participaram das sessões. A inobservância de tais requisitos implica no descumprimento do interesse público quando da instituição da ajuda de transporte ao vereador.

O respectivo abastecimento deve estar devidamente motivado, com justificativas bem fundamentadas, fato este que não restou demonstrado. À época, deveria ter sido realizado controle efetivo dos gastos com combustível, já que a utilização de veículos de terceiros dá margem ao mau uso do combustível, pela impossibilidade de retirar a gasolina após um dia de trabalho, podendo o servidor fazer incorreto uso do mesmo.

Desta forma, impossível idealizar um controle de gastos de combustível sem que o administrador forneça os cupons de abastecimento, bem como as informações relativas à quantidade de combustível adquirido em cada abastecimento e efetivamente gasto por cada automóvel da frota municipal, quilometragem, requisições e datas de abastecimentos. Somente assim, seria possível apurar a utilização dos veículos em respeito a finalidade pública. Neste caso, não se verifica se a despesa serviu para o atendimento de determinada finalidade pública.

Com efeito, não há como atestar a boa e regular execução do contrato, sem a apresentação dos documentos necessários ao controle externo, sob pena de que seja atribuído ao administrador público o ressarcimento integral dos valores pagos sem a comprovação das despesas.

Também compartilha este entendimento o Tribunal de Contas da União:

*“Em diversas assentadas, tem o TCU entendido que, não havendo a possibilidade de comprovar a execução regular de um convênio, dadas as inconsistências na prestação de contas e irregularidades na execução financeira, atribui-se o débito total ao responsável. A posição da Corte de Contas é absolutamente coerente com sua missão de julgar aqueles que estão sujeitos ao dever constitucional de prestar contas, pois, do contrário, em não sendo possível apurar a execução do objeto, o TCU presumisse que tivesse sido executado regularmente, não haveria necessidade de controle para aferir a regularidade das contas, e, portanto, poder-se-ia prescindir dele”* Processo 425.130/1998-3)

Do mesmo modo, o Acórdão 591/2009 também do TCU, adiante descrito:

*[Recurso de reconsideração. Responsabilidade. Meras alegações, desacompanhadas do necessário suporte documental. O ônus da comprovação da regular aplicação dos recursos é do gestor. Negativa de provimento].*

*[...]*

*4. [...], quanto à defesa do recorrente, concordo com a unidade técnica que meras alegações, desacompanhadas do necessário suporte documental, de pouco aproveitam [...] [ao] responsável, já que não permitem descaracterizar o débito apurado na presente tomada de contas especial. A jurisprudência pacífica nesta Corte de Contas é no sentido de que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova. Esse entendimento está assentado nos seguintes julgados: Acórdãos TCU nºs 11/1997-Plenário; 87/1997-2ª Câmara; [...] (g.n.)*

Comparte de tal entendimento o Acórdão TCE/ES nº 366/2010 proferido por este Tribunal de Contas, por ocasião de julgamento similar, acerca dos atos de gestão da

Prefeitura Municipal de Iúna, tendo em vista a impossibilidade de comprovação do bom e regular emprego dos recursos públicos:

**“ACÓRDÃO TC-366/2010**

**PROCESSO - TC-971/2008**

**INTERESSADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE IÚNA**

**ASSUNTO - RELATÓRIO DE AUDITORIA - EXERCÍCIO DE 2007**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA - EXERCÍCIO DE 2007 - PREFEITO: ROGÉRIO CRUZ SILVA - ATOS IRREGULARES - RESSARCIMENTO - MULTA.**

*Ausência de liquidação das despesas de consumo de combustível - infringência aos artigos 62 e 63, caput, e § 2º, da Lei nº 4.320/64, e ao artigo 67, caput, da Lei nº 8.666/93, sendo passível de devolução o valor de R\$1.600.315,14, correspondente a 912.692,56 VRTE (novecentos e dose mil seiscentos e noventa e dois VRTE e cinquenta e seis centésimos).”*

Entende-se ainda, a luz do princípio da razoabilidade, que a referida comprovação poderia ser realizada por meio de outros documentos, ainda que não aqueles formalmente impostos pela Lei Federal nº 4.320/64, desde que suficientes para demonstrar a efetiva utilização de combustível no interesse público.

Ao compulsar os autos, verifica-se a existência de centenas de Notas expedidas pela empresa contratada (fls. 703/909) e tabelas sem qualquer identificação do vereador que fez uso do combustível (exemplo à fl. 757) de modo que não está caracterizado quais veículos foram efetivamente abastecidos, tendo sido deixado em branco itens como Placa, Carro e Km. Assim, a simples nota fiscal, sem constar dados que comprovem que os veículos do município foram abastecidos, nem o momento em que o foram, denotam o não atendimento ao interesse público.

Quanto à responsabilidade dos agentes públicos, averigua-se claramente a do Sr. Adilton Gonçalves, Presidente da Câmara Municipal, ao atuar como ordenador de despesa, tendo autorizado o pagamento da ajuda de transporte (concessão de combustível para os dias de sessão) aos vereadores e a si mesmo, mesmo sem elementos de controle do gasto dos combustíveis e o atendimento da finalidade pública.

Quanto ao Sr. Elcimar de Souza Alves, ele informou que somente foi designado fiscal do contrato em junho, nos termos da Resolução nº 002/2011. No entanto, não juntou o ato normativo, documento essencial para aferir possível isenção de responsabilidade nos valores pagos anteriores a sua designação como fiscal. A falta desta comprovação não ilide sua responsabilidade solidária na integralidade do pagamento, já que o mesmo assume ser o fiscal do contrato.

Ressalta-se o Termo de Encerramento à fl. 700, na qual o Sr. Elcimar declara que “o Contrato nº 002/2011 com vigência entre 01 de fevereiro e 31 de dezembro de 2011 foi integralmente executado, não havendo entre as partes nenhum questionamento durante sua execução.”. Denota-se que emite declaração quanto a totalidade do contrato, em toda a sua vigência e não apenas no período de junho a dezembro de 2011.

Pela sua ineficiência na fiscalização do contrato e a patente falta de controle, que contribuiu inexoravelmente ao dano ao erário ventilado, evidencia-se sua responsabilidade solidária no dever de ressarcimento.

Por fim, percebe-se que o Controlador Municipal Evaldo Silva de Oliveira atestou diversos relatórios emitidos pelo fiscal do contrato, corroborando a indevida regularidade dos pagamentos. Assim, rubricou, como Controlador, os relatórios dos meses de junho (fl. 664), julho (fl. 669), agosto (fl. 673) e setembro (fl. 678), sendo responsável solidário somente quanto aos valores que referendou, perfazendo o quantitativo de R\$ 9.010,72 (nove mil, dez reais e setenta e dois centavos), equivalentes a 4.267,04 VRTE.

Desta forma, opina-se pela **manutenção da irregularidade** em face de todos os responsabilizados sendo cabível o **ressarcimento de forma solidária entre todos os responsabilizados** na forma que se segue:

| Responsável Solidário    | Valor em Reais | Valor em VRTE |
|--------------------------|----------------|---------------|
| Adilton Gonçalves        | R\$ 25.586,00  | 12.116,30     |
| Elcimar de Souza Alves   | R\$ 25.586,00  | 12.116,30     |
| Evaldo Silva de Oliveira | R\$ 9.010,72   | 4.267,04      |

**2.2.5. Ausência de designação do fiscal do contrato** (Item 2.2.2 da ITI 097/2013)

**Base legal:** Infringência ao art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93.

**Agentes responsáveis:** Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal  
Evaldo Silva de Oliveira - Controlador

**Auditoria**

Apenas aduz: “*Verificado nos autos a ausência de designação formal de fiscal do contrato e dos respectivos controles e registros em infringência ao determinado na Lei de Licitações em seu artigo 67, caput e § 1º, da Lei 8.666/93.*”.

**Justificativas do sr. Adilton Gonçalves**

O justificante apenas aduz a existência da figura do fiscal de contrato, não tecendo considerações específicas quanto a presente irregularidade.

**Justificativas do sr. Evaldo Silva de Oliveira**

O justificante apenas aduz a existência da figura do fiscal de contrato, não tecendo considerações específicas quanto a presente irregularidade.

**Análise conjunta das justificativas apresentadas**

A exigência de fiscalização da execução dos contratos firmados pela Administração decorre do disposto no artigo 67 da Lei de Licitações e Contratos, abaixo reproduzido:

**Art. 67 A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado**, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º - O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º - As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

A fiscalização dos contratos afigura-se como um dever da Administração ante o caráter vinculativo da norma supramencionada, sendo incorreto inferir-se que se trata de mero poder discricionário do gestor público, nesse sentido é a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Contas, ora colacionada:

**Contratação pública – Contrato – Fiscalização – Execução do contrato – Acompanhamento – Dever da Administração – TCU**

Como é cediço, no âmbito dos contratos administrativos, a Administração tem o dever de acompanhar a perfeita execução do contrato, não podendo assumir a posição passiva de aguardar que o contratado cumpra todas as suas obrigações contratuais”. (TCU, Acórdão nº 381/2009, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, DOU de 13.03.2009.)

**Contratação pública – Contrato – Fiscalização – Acompanhamento pelos fiscais – Efetividade – TCU**

No que diz respeito à presença efetiva de fiscais acompanhando a execução das obras, o TCU entende que se trata de um poder-dever da Administração e determinou, num caso concreto, a regularização da deficiência detectada na fiscalização dos contratos e a certificação de que os fiscais designados para tal função exercem efetivamente o

acompanhamento das obras, nos termos do art. 67 da Lei n. 8.666/93. (TCU, Acórdão nº 1.632/2009, Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, DOU de 22.07.2009.)

Acerca do disposto no artigo 67 do Estatuto Legal das Licitações, leciona o Professor Lucas Rocha Furtado, com sua costumeira proficiência, que:

Em decorrência da supremacia do interesse público, **não pode a Administração assumir posição passiva e aguardar que o contratado cumpra todas as suas obrigações contratuais.** Não pode a Administração esperar o fim do termo do contrato para verificar se seu objetivo foi efetivamente alcançado, se seu objeto foi cumprido. **Durante a própria execução do contrato; deverá ser verificado se o contratado está cumprindo todas as etapas e fases do contrato. Essa forma de agir preventiva apenas benefícios traz para a Administração** (grifamos).

A designação de representante da Administração especificamente para a fiscalização do contrato, além de norma de observância obrigatória, reveste-se de medida salutar para a gestão dos contratos, sobre este aspecto, vale mais uma vez trazer a sempre oportuna lição de Lucas Rocha Furtado, *in verbis*:

Em relação à questão jurídica, a primeira observação é no sentido de que **a Administração Pública tem o dever de fiscalizar a execução dos contratos** por ela firmados. **Em face desse poder-dever da Administração, ela deverá designar representante (agente) para promover esse acompanhamento, nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666/93.** Esse representante deverá anotar tanto o cumprimento do objeto (ou partes do objeto) do contrato, como eventuais falhas ou irregularidades na sua execução.

Na eventualidade de esse representante verificar, por exemplo, fato que justifique a aplicação de multa, não será ele quem irá determinar a aplicação dessa multa. **Cabe a ele tão somente promover as anotações necessárias, o mais detalhadamente possível, de modo a permitir que a autoridade competente determine a aplicação de penalidades, ou suste o pagamento a ser realizado.** É importante observar, contudo, que a ausência de fiscalização ou a má fiscalização não eximem o contratado das suas responsabilidades perante a Administração Pública.

Igualmente relevante observar que a figura do fiscal do contrato não deve ser confundida com a do gestor do contrato.

Não obstante a não segregação dessas duas atribuições não possa ser considerada ilegal, ela deve ser evitada. **Ao fiscal do contrato, como observado, cumpre verificar a correta execução do objeto da avença, de modo a legitimar a liquidação dos pagamentos devidos ao contratado, ou, conforme o caso, para orientar as autoridades competentes acerca da necessidade de serem aplicadas sanções ou de rescisão contratual.** O gestor do contrato, a seu turno, é aquele a quem incumbe tratar com o contratado. Ou seja, o gestor do contrato tem a função de conversar com o contratado, de exigir que este último cumpra o que foi pactuado, de sugerir eventuais modificações contratuais.

Se o produto fornecido à Administração é inadequado, por exemplo, cumpre ao fiscal atestar a inexecução contratual, sendo papel do gestor exigir que a contratada substitua o produto defeituoso. Cumpre igualmente ao gestor comunicar à contratada a falta do material objeto do fornecimento ou recusar serviços, bens ou obras em desacordo com o pactuado (grifamos).

Destaque-se que a designação do representante da Administração para fiscalização do contrato deve ser realizada de maneira formal, ou seja, por ato próprio ou por termo nos autos do processo inerente à contratação, consoante afirmado em jurisprudência do E. Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

#### **Execução dos contratos – designação do gestor**

Nota: O TCU determinou observância do disposto no art. 67 da Lei 8.666/93, quando da execução dos contratos, designando representante da Administração para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato.

Fonte: TCU. Processo nº TC – 625.185/98-6. Acórdão nº 19/1999 – Plenário.

No mesmo sentido:

TCU recomendou: "(...) observe o art. 67 da Lei nº 8.666/93, atentando para a **necessidade de designar formalmente servidor para acompanhamento e fiscalização de seus contratos** (...)";

Fonte: TCU. Processo nº 006.796/2000-7. Acórdão nº 93/2004 – Plenário.

Evidencia-se que não houve a designação formal do fiscal do contrato, de modo que se opina pela **manutenção da irregularidade**. Todavia, a atribuição de designação do fiscal do contrato é atribuição do presidente da Câmara Municipal e não do controlador interno. Desta forma, **a irregularidade deve ser mantida apenas em face do Sr. Adilton Gonçalves**, presidente da Câmara Municipal de Barra de São Francisco, sugerindo o afastamento da responsabilidade do Sr. Evaldo Silva de Oliveira.

#### **2.2.6. Ausência de fiscalização do contrato** (Item 2.2.3 da ITI 097/2013)

**Base legal:** Infringência ao § 1º do art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93.

**Agentes responsáveis:** Elcimar de Souza Alves – Fiscal do Contrato  
Evaldo Silva de Oliveira - Controlador

#### **Auditoria**

A auditoria diz que a despeito da ausência de formal designação de fiscal do contrato há registro da existência do fiscal de contrato de fato (Elcimar de Souza Alves). Relata que não houve por parte do fiscal e do controlador nenhuma ressalva ou solicitação de glosa dos valores reputados com indícios de pagamento indevido.

#### **Justificativas do sr. Elcimar de Souza Alves**

O justificante aduziu que foi designado fiscal do contrato nº 002/2011 (fornecimento de combustível entre a Câmara Municipal de Barra de São Francisco e o Posto Ouro Verde Ltda.) através da Resolução nº 002/2011. Argumenta ter sido responsável apenas pelo período de junho a dezembro de 2011.

O fornecimento de combustível era liberado aos vereadores diretamente no setor contábil da Casa, através de nota de abastecimento entregue em mãos aos vereadores. Relata que não lhe competia a fiscalização pois o combustível era utilizado nos veículos particulares dos vereadores.

Afirma que nem a Presidência e nem o Controle Interno da Câmara editou qualquer instrução normativa com vistas a possibilitar ferramentas de fiscalização do contrato. Acrescenta que em dezembro advertiu quanto a necessidade da adoção de providências necessárias para maior controle na utilização dos veículos próprios da Câmara.

#### **Justificativas do sr. Evaldo Silva de Oliveira**

O justificante afirma que a prestação do serviço oriundo do Contrato nº 002/2011 era fiscalizado, utilizando o parâmetro de controle o estabelecido pela Resolução, qual seja, o quantitativo máximo de combustível por vereador.

Aduz que mesmo sendo controlador interno, não tinha como função fiscalizar a rotina diária dos contratos administrativos, para os quais já existia a figura do fiscal do contrato.

Alega que o controle interno ainda não estava estruturado nos moldes preconizados pelo tribunal e Contas do Estado. Assim, possui grande dificuldade no exercício de suas atribuições, tendo assinado apenas quatro relatórios relativos ao contrato em análise.

#### **Análise conjunta das justificativas apresentadas**

Conforme afirmado pela própria equipe de auditoria, a despeito de inexistir designação formal, havia de fato um fiscal do contrato, o Sr. Elcimar de Souza Alves. Não havia uma ausência completa de fiscalização, mas sim uma fiscalização extremamente ineficiente, sem apresentar resultados relevantes que evitariam o pagamento de despesas sem finalidade pública.

Observa-se a presente irregularidade consiste em verdadeiro fundamento da irregularidade tratada no item 2.2.4 (Pagamentos de despesa sem finalidade pública)

desta Instrução Técnica Conclusiva. Foi justamente a enorme deficiência da fiscalização que ensejou o pagamento de despesas sem cumprimento ao interesse público, culminando no ressarcimento apontado.

Assim, esta irregularidade se integra e faz parte da irregularidade tratada no item 2.2.4, de forma que a aplicação de penalidade consistiria em verdadeiro *bis in idem*, devendo ser evitada.

A manutenção da irregularidade nos dois itens (2.2.4 e 2.2.6) implicaria na aplicação de duas penalidades para o mesmo fato. O *bis in idem* é vedado pela legislação, não sendo cabível a dupla penalidade pelos mesmos fatos.

Desta forma, pela presente irregularidade já ter sido abordada e devidamente tratada, como escopo/fundamento do item 2.2.4 desta ITC, opina-se pelo **afastamento da presente irregularidade**.

### 3. CONCLUSÃO/RESPONSABILIDADES

**3.1** Após a análise dos fatos constantes dos presentes autos que versam sobre a **Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Barra de São Francisco**, no exercício **2011**, cuja gestão esteve sob a responsabilidade do senhor **Adilton Gonçalves**, têm-se as seguintes conclusões:

**3.1.1.** Quanto aos demonstrativos contábeis e financeiros e ao cumprimento dos limites legais e constitucionais quanto à despesa com pessoal, folha de pagamento, subsídios de vereadores e gasto total com o Poder Legislativo concluiu-se pela sua **regularidade**.

**3.1.2.** Com relação ao **Proc. TC 3957/2012**, apenso, que trata do **Relatório de Auditoria Ordinária RAO 114/2012**, levando em conta as análises aqui procedidas e as motivações adotadas, conclui-se pela permanência das seguintes irregularidades conforme segue:

**3.1.2.1. Pagamentos de diárias com valores desarrazoados** (Item 2.2.1 desta ITC)

**Base legal:** Infringência aos Princípios da Impessoalidade e da Moralidade, art. 37, caput, da CF/88 e Princípios da Finalidade, Interesse Público, Razoabilidade e Motivação, art. 32, caput, da CE/89.

**Agente responsável:** Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal

**3.1.2.2. Ausência de finalidade pública em despesas com diárias e passagens em eventos fora do país** (Item 2.2.3 desta ITC)

**Base legal:** Infringência ao Princípio da Moralidade - Art. 37, caput, da CF/88; e aos princípios da Finalidade, do Interesse Público e da Razoabilidade - Art. 32, caput, da CE/89.

**Agente responsável:** Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal

**Ressarcimento:** passível de ressarcimento ao erário o valor de R\$ 15.288,12 (quinze mil, duzentos e oitenta e oito reais e doze centavos) equivalentes a 7.239,72 VRTE.

**3.1.2.3. Pagamentos de despesa sem finalidade pública** (Item 2.2.4 desta ITC)

**Base legal:** Infringência ao princípio da Impessoalidade - artigo 37, caput, da CF/88; Princípio da Finalidade e do Interesse Público - artigo 32, caput, da CE/89.

**Agentes responsáveis:** Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal  
Elcimar de Souza Alves - Fiscal de contrato  
Evaldo Silva de Oliveira - Controlador

**Ressarcimento:** passível de ressarcimento ao erário o valor de R\$ 25.586,00 (vinte e cinco mil, quinhentos e oitenta e seis reais) equivalentes a 12.116,30 VRTE.

**3.1.2.4. Ausência de designação do fiscal do contrato** (Item 2.2.5 desta ITC)

**Base legal:** Infringência ao art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93.

**Agente responsável:** Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal

**3.2.** Por todo o exposto, e diante do preceituado no art. 319, §1º, IV da Res. TC 261/13, conclui-se opinando por:

**3.2.1.** Preliminarmente, **negar exequibilidade** às Resoluções nº 005/1995 e nº 006/2003, por ofensa ao artigo 37 da CRB/88, e ao art. 32, da Constituição Estadual, promovendo-se o **incidente de inconstitucionalidade**, conforme nos artigos 1º, XXXV, 176 e seguintes, da Lei Complementar 621/2012, com fulcro na Súmula n. 347 do STF.

**3.2.2. Rejeitar parcialmente** as razões de justificativas e julgar **IRREGULARES** as contas do senhor **Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal de Barra de São Francisco** no exercício de 2011 pela prática de ato ilegal presentificado nos itens **2.2.1 e 2.2.5** e pelo cometimento de infração que causou dano injustificado ao erário disposto nos itens **2.2.3 e 2.2.4**, na forma das alíneas “c” e “e” do inciso III do artigo 84 da LC 621/2012, **condenando-o individualmente** ao ressarcimento no valor R\$ 12.288,12, equivalentes a **7.239,72 VRTE** e **solidariamente** com os senhores Elcimar de Souza Alves e Evaldo Silva de Oliveira ao ressarcimento no valor de R\$ 25.586,00 equivalentes a **12.116,30 VRTE**;

**3.2.3. Rejeitar parcialmente** as razões de justificativas e julgar **IRREGULARES** as contas dos senhores **Elcimar de Souza Alves e Evaldo Silva de Oliveira**, em razão da irregularidade disposta no item **2.2.4** desta Instrução Técnica Conclusiva, nos termos das alíneas “c” e “e” do inciso III do artigo 84 da LC 621/2012, condenando-os ao ressarcimento na forma que se segue, **em solidariedade com o sr. Adilton Gonçalves**:

| Responsável              | Valor em Reais | Valor em VRTE |
|--------------------------|----------------|---------------|
| Elcimar de Souza Alves   | R\$ 25.586,00  | 12.116,30     |
| Evaldo Silva de Oliveira | R\$ 9.010,72   | 4.267,04      |

**3.2.4. Sugere-se** a imputação de **MULTA** aos responsáveis com amparo no com amparo no artigo 62 e na forma do artigo 96, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 32/93, por se tratar de pretensão punitiva e ser esta a legislação aplicável à época dos fatos apurados.

**3.2.5.** Outrossim, **sugere-se** para que esta Corte **RECOMENDE**, com fundamento no base no inciso XXXVI, do artigo 1º, da Lei Complementar 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES):

- Ao atual Presidente da Câmara Municipal de Barra de São Francisco que altere a legislação municipal, por meio da apresentação de ato normativo que respeite a natureza indenizatória da diária e fixe procedimentos de prestação de contas, consagrando os princípios constitucionais e legais da razoabilidade, proporcionalidade, finalidade pública, motivação e moralidade.

**3.3** Cumpre, por fim, alertar que há pedidos de **SUSTENTAÇÃO ORAL** em favor do senhor **Evaldo Silva de Oliveira**, às fls. 596/609, e do sr. **Adilton Gonçalves**, firmado por sua procuradora às fls. 378/414 destes autos.

Respeitosamente,

Em 06 de Março de 2014.”

Acedo, ainda com a análise referente ao incidente de inconstitucionalidade para que, preliminarmente, negue exequibilidade às Resoluções nº 005/1995 e nº 006/2003, por ofensa ao artigo 37 da CRB/88, e ao art. 32, da Constituição Estadual, na forma da **Manifestação Técnica 390/2016** do Núcleo de Estudos e Análises Conclusivas, após manifestação do Sr. **Juvenal Calixto Filho**, Presidente da Câmara Municipal de Barra de São Francisco em 2015:

“[...]

O Presidente da Câmara Municipal **não tece considerações específicas quanto à inconstitucionalidade das Resoluções nº 005/1995 e 006/2003**. Isto porque, as referidas normas foram revogadas, existindo outras em substituição, conforme documentos trazidos pelo gestor (fls.708/709 e 711/712). Logo, **não há argumentos oferecidos para serem contrapostos ou acatados por esta análise técnica**.

Em que pese a revogação das resoluções informada, é certo que permanece a necessidade de ser realizado o incidente de inconstitucionalidade a fim de negar a exequibilidade das normas, já que o controle visa ter efeitos apenas no caso em concreto. A inconstitucionalidade desses atos normativos é um dos fundamentos que sustenta a irregularidade tratada no item 2.2.1 da ITC 1521/2014 (Pagamento de diárias com valores desarrazoados), sendo essencial a manutenção da declaração como fundamento da irregularidade observada.

A decisão no controle de constitucionalidade é declaratória, pois constata ou declara um estado de inconstitucionalidade pré-existente. O controle realizado pelo Tribunal de Contas é difuso, limitado ao caso em concreto. No caso, ainda que tenham ocorridas as revogações, as resoluções tiveram clara repercussão concreta enquanto estiveram vigentes. Tanto é assim, que foram efetuados pagamentos a título de indenizações a vereadores com base naquelas resoluções, conforme demonstrado nestes autos.

Desta forma, a revogação não deve afetar a pronuncia da inconstitucionalidade, já que os efeitos concretos daquelas normas existiram e descumpriram princípios fundamentais da administração pública. Assim, assevera-se que a inconstitucionalidade é prejudicial ao mérito da irregularidade tratada no item 2.2.1 da ITC, devendo ser apreciada pelo Plenário desta Corte de Contas.

### 3. CONCLUSÃO

Diante da ausência de argumentos em defesa à inconstitucionalidade das Resoluções nº 005/1995 e 006/2003 colacionados pelo Presidente da Câmara Municipal de Barra de São Francisco, bem como, por ser fundamento legal para prática de ações reputadas inconstitucionais e irregulares, tendo existido efeitos concretos enquanto vigentes, deve ser mantida a sugestão aposta na ITC 1521/2014, de **negar exequibilidade** às Resoluções nº 005/1995 e nº 006/2003, por ofensa ao artigo 37 da CRB/88, e ao art. 32, da Constituição Estadual, promovendo-se o incidente de inconstitucionalidade, conforme nos artigos 1º, XXXV, 176 e seguintes, da Lei Complementar 621/2012, com fulcro na Súmula n. 347 do STF.

Vitória, 31 de maio de 2016. [...]”

Ainda, em análise da sustentação oral proferida pela representante legal do Sr. **Adilson Gonçalves**, assim manifesta-se à área técnica (**Manifestação Técnica 657/2017**):

“[...]

### 2. ANÁLISE TÉCNICA

Em análise a sustentação oral, contida nas notas taquigráficas (fls. 746/748) e memoriais (fls. 757/760), percebe-se que não houve novos argumentos ou fatos que já não tivessem sido apresentados nos esclarecimentos trazido aos autos quanto da citação (fls. 378/414).

Em síntese apertada, o defendente reafirmam as teses de defesa já apresentadas, destacando-se as dos itens 2.1.1 Inconstitucionalidade das Resoluções 008/1993, 005/1995 e 006/2003, e 2.1.4 Ausência de finalidade Pública em despesas com diárias e passagens em evento fora do país.

No item 2.1.1 Inconstitucionalidade das Resoluções 008/1993, 005/1995 e 006/2003, entende que tais atos normativos não são inconstitucionais, visto ter fixado forma e

valores de diárias a serem pagas aos vereadores e servidores por meio de norma aprovada por órgão colegiado e por não existir ilicitude no pagamento das diárias fixadas por tais resoluções.

Novamente informa que as mencionadas resoluções deixaram de vigorar com a vigência das Resoluções n.º 003/2013 e 018/2013, em fevereiro de 2013.

Alegando, mais uma vez, que as resoluções são antigas e que embasaram o pagamento de diárias antes mesmo quando o defendente presidia a câmara e que não fora anteriormente questionado a irregularidade por esta Corte de Contas, requer que, caso considerado a inconstitucionalidade que sejam seus **efeitos modulados**, em virtude da segurança jurídica.

Quanto ao item 2.1.4 Ausência de finalidade Pública em despesas com diárias e passagens em evento fora do país, mais uma vez, informa que a participação no evento visou atrair investimentos para região.

Ao final, referindo-se ao pagamento de diárias, requer novamente a citação de todos os vereadores beneficiados.

Quanto à **modulação dos efeitos** da declaração de inconstitucionalidade da norma, ressaltamos que compete ao Plenário desta Corte de Contas decidir, conforme determina o parágrafo único do art. 335 da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES):

**Art. 335.** A decisão, contida no acórdão que deliberar, por maioria absoluta dos membros do Plenário, sobre o incidente de inconstitucionalidade, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejulgado a ser aplicado a todos os casos submetidos ao Tribunal.

**Parágrafo único.** Poderá o Plenário, por razões de segurança jurídica e excepcional interesse público, por maioria absoluta, modular os efeitos da decisão.

Quanto à citação dos demais vereadores beneficiados com o recebimento de diárias, reproduzimos a análise procedida na ITC 1521/2014 (fls. 658):

Ainda que não necessária, diante da sugestão de afastamento da irregularidade quanto ao seu mérito, apenas se esclarece que a ausência de citação dos vereadores, servidores e da entidade contratada não enseja qualquer nulidade processual, ainda que recomendável, por conferir maior chance de retorno dos valores ao erário público. Caso seja condenado ao ressarcimento, ainda persiste o direito do ora responsabilizado em ingressar em ação regressiva aos agentes que considera ter dado causa [...]

Analisando-se os autos, verifica-se que todos os argumentos trazidos na defesa oral e memoriais já foram analisados na ITC 1521/2014/2014 (fls. 627/681).

Nesse sentido, o Regimento Interno, em seu artigo 321, §§ 1º e 2º c/c art. 314, § 1º, apenas possibilita a reabertura da instrução para realização de diligências.

**Art. 321.** Considera-se terminada a etapa de instrução do processo no momento em que a unidade técnica emitir a instrução técnica conclusiva.

**§1º** Após o seu encerramento, a instrução processual só poderá ser reaberta por despacho fundamentado do Relator ou por deliberação do colegiado, de ofício ou a pedido das partes ou do Ministério Público junto ao Tribunal, para a realização de diligências. (Redação e renumeração do parágrafo único dadas pela Emenda Regimental nº 006, de 12.4.2016).

**2º** Encerrada a instrução, somente será admitida a juntada de documentos na forma do artigo 61 da Lei Complementar Estadual 621/2012 e artigo 328 deste regimento. (**Parágrafo acrescido pela Emenda Regimental nº 006, de 12.4.2016**).

**Art.314.** A instrução compreende o exame da matéria pela unidade técnica competente, a realização de diligência, a efetivação de quaisquer dos instrumentos de fiscalização previstos em lei ou neste Regimento, bem como as

demais providências necessárias à elucidação dos fatos e à apuração de responsabilidades.

§1º Considera-se diligência toda requisição de documentos e pedido de esclarecimentos ou de providências complementares, necessárias e imprescindíveis à instrução do processo, com o objetivo de dirimir dúvidas ou suprir falhas e omissões, podendo ser determinada pelo Relator ou pelo colegiado.

Em outro caso, é permitido pelo Regimento Interno deste Tribunal a juntada de documentos na forma de seu art. 328, §1º, ou seja, quando presentes fatos ou documentos novos que impactem nas conclusões firmadas pela área técnica, não sendo permitido pelo nosso regimento a reanálise de argumentos jurídicos que não digam respeito a tais documentos ou fatos novos, caso contrário estaríamos infringindo o Regimento.

**Art. 328.** Por ocasião da sustentação oral, as partes poderão juntar documento novo. **(Redação dada pela Emenda Regimental nº 006, de 12.4.2016).**

§ 1º Considera-se documento novo aquele preexistente, mas ignorado ou inacessível ou, ainda, aquele que, mesmo produzido após a defesa, contribua para a verdade material. **(Redação dada pela Emenda Regimental nº 006, de 12.4.2016).**

§ 2º Requerida a apresentação de documento novo por ocasião da sustentação oral, caberá ao Relator a verificação do atendimento ao parágrafo anterior como condição de juntada aos autos, podendo adiar o julgamento do processo ou determinar o cumprimento de diligências que entender pertinentes. **(Redação dada pela Emenda Regimental nº 006, de 12.4.2016).**

Com efeito, a fase de sustentação oral não pode ser entendida como réplica à fase de Instrução Técnica Conclusiva, a uma por faltar previsão legal no nosso regimento, que é expresso nos casos que possibilitam a reabertura da instrução e a juntada de documentos na fase de sustentação oral, não sendo contemplada a possibilidade de apresentação de argumentos jurídicos novos desconectados aos documentos novos juntados; a duas por já estar precluso ao defendente a possibilidade de aventar novos argumentos jurídicos, cujo momento para alegação restou encerrado quando da apresentação de sua defesa, isto é, consumou-se a preclusão consumativa, conforme art. 322 e §§ do nosso Regimento Interno:

**Art. 322.** As alegações de defesa e as razões de justificativa serão admitidas dentro do prazo determinado na citação.

§1º A juntada de documentos novos e a entrada de memoriais serão admitidos na forma do art. 328 deste Regimento.

§ 2º O Relator não conhecerá de alegações de defesa ou razões de justificativas que contrariem o disposto neste artigo.

Desta forma, nosso entendimento, consubstanciado no Regimento Interno, é pela possibilidade de análise dos memoriais e de documentos novos, na forma como conceituado no art. 328, isto é, análise de documentos e fatos preexistentes – mas ignorados ou inacessíveis –, e/ou supervenientes, que possam afetar as conclusões havidas.

Ressaltamos, que também podem ser objeto de análise vícios processuais qualificados como nulidades absolutas, pois não precluem e podem ser alegados a qualquer tempo. Até mesmo vícios que ensejam nulidade relativa, ocorridos em fases anteriores, já estariam preclusos, haja vista que devem ser alegados no primeiro momento em que a parte falar nos autos, conforme entendimento da nossa jurisprudência pátria:

**Ementa:** AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. AUDIÊNCIA DE INSTRUÇÃO E JULGAMENTO. DUAS ETAPAS. POSSIBILIDADE. NULIDADE RELATIVA. PRECLUSÃO. PRINCÍPIO PAS DE NULITTE SANS GRIEF. 1. A nulidade relativa deve ser alegada na primeira oportunidade de falar nos autos, sob pena de preclusão. 2. Não se declara eventual nulidade se dela não adveio

prejuízo. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. STJ - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL AgRg no REsp 1134648 RJ 2009/0076156-7 (STJ) Data de publicação: 07/05/2013.

Ressalte-se que a busca da “verdade real” ou “material” não justifica a ausência de rito ou a ausência de preclusão dos atos da parte, mormente quando ela teve oportunidade e efetivamente utilizou-se de seu direito para se manifestar nos autos.

Os argumentos e teses devem ser aventadas no momento oportuno, sob pena de preclusão, não sendo aceitável que a discussão sobre o tema do processo se prolongue demasiadamente com a apresentação de “defesas” extemporâneas e que venham a inovar em teses jurídicas após a correta instrução processual.

De certo, após a instrução processual apenas admite-se a inovação quanto a fatos ou documentos novos, e quanto a nulidades absolutas, pois não precluem, todo o resto deve ser deixado para o momento processual de eventual recurso, se entender necessário a parte, tendo em vista sua devolutividade ampla quanto a fatos e teses jurídicas, tudo na forma do rito predisposto pelo Regimento Interno deste Tribunal.

Destaque-se que no presente feito oportunizou-se, conforme preconizam a Lei Orgânica (LC 621/2012) e o Regimento Interno (Res. 261/2013) deste Tribunal, ampla possibilidade defesa ao defendente citado.

E que após percuciente análise procedida por este Núcleo foi encerrada a instrução do processo, com elaboração da Instrução Conclusiva competente.

Art. 321. Considera-se terminada a etapa de instrução do processo no momento em que a unidade técnica emitir a instrução técnica conclusiva.

Dessa forma, tendo em vista que as teses de defesa apresentadas em sede de defesa oral e nos memoriais já foram apreciadas na Instrução Técnica Conclusiva ITC 1521/2014 e que, na oportunidade da sustentação oral não foram aduzidos novos argumentos, entendemos que não subsistem razões de ordem fática ou jurídica para que se proceda à reanálise de alegações já examinadas conclusivamente, bem como, que a fase de instrução do processo encontra-se ultimada nos termos do caput do art. 321 da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo).

Desta forma, **deve ser mantida a análise procedida na ITC 1521/2014, nos termos lá expostos.**

### 3. CONCLUSÃO

Considerando a análise procedida face os argumentos tecidos em sede de defesa oral pelos Srs. Vitor Nasser Fonseca e Victor Teixeira Nepomuceno (sic), **conclui-se opinando**, diante do preceituado no art. 319, §1º, inciso IV, da Res. 6 Art. 321. Considera-se terminada a etapa de instrução do processo no momento em que a unidade técnica emitir a instrução técnica conclusiva. Documento assinado digitalmente no sentido de que não subsistem razões fáticas ou jurídicas para que se promovam mudanças nas conclusões consubstanciadas **na ITC1521/2014, de sorte que mantemos e ratificamos o que nela foi propugnado.**

Assim, sugere-se o prosseguimento do julgamento do feito, na forma dos artigos 327 a 329, da Res. TC 261/2013.

Vitória, 26 de abril de 2017.

[...]

Corroboro com as análises proferidas pela área técnica e o Parecer 2168/2017 do Ministério Público de Contas.

Cumpre, por fim, alertar que apesar do pedido de sustentação oral pelo Sr. Evaldo Silva de Oliveira (fls. 609) ela não foi apresentada em 3 oportunidades: No pregão

da 8ª sessão ordinária do dia 28 de março de 2017, na 9ª sessão ordinária do dia 04 de abril de 2017, e na 10ª sessão ordinária do dia 11 de abril de 2017, quando o Sr. Adilton Gonçalves apresentou sua defesa oral.

Deixo de recomendar ao atual Presidente da Câmara Municipal de Barra de São Francisco para que altere a legislação municipal na forma proposta pela área técnica, haja vista que essa alteração já se procedeu, conforme informação do senhor Juvenal Calixto Filho, Presidente da Câmara Municipal de Barra de São Francisco em 2015, com a revogação das Resoluções nº 005/1995 e 006/2003.

Foram os autos levados à deliberação plenária na sessão ordinária do dia 12 de setembro de 2017, quando o colegiado decidiu por **negar exequibilidade às Resoluções Municipais nº 005/1995 e 006/2003**.

Assim, ante todo o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, e tendo em conta a fundamentação até aqui expendida, **corroborando o entendimento da área técnica** exarado na **Instrução Contábil Conclusiva ICC 237/2013** (fls. 622-625), **Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014** (fls. 627-681), **Manifestação Técnica 390/2016** e **Manifestação Técnica 657/2017**, assim como o do **Ministério Público de Contas** (Pareceres 1155/2015, 1670/2016 e 2168/2017), da lavra do Procurador de Contas Luis Henrique Anastácio da Silva, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

**1. Manter** as seguintes **irregularidades** apontadas no Relatório de Auditoria Ordinária RA-O 114/2012 (TC 3957/2012):

**1.1. Pagamentos de diárias com valores desarrazoados (Item 2.2.1 da Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014)**

**Base legal:** Infringência aos Princípios da Impessoalidade e da Moralidade, art. 37, caput, da CF/88 e Princípios da Finalidade, Interesse Público, Razoabilidade e Motivação, art. 32, caput, da CE/89.

**Agente responsável:** Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal

**1.2. Ausência de finalidade pública em despesas com diárias e passagens em eventos fora do país** (Item 2.2.3 da Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014)

**Base legal:** Infringência ao Princípio da Moralidade - Art. 37, caput, da CF/88; e aos princípios da Finalidade, do Interesse Público e da Razoabilidade - Art. 32, caput, da CE/89.

**Agente responsável:** Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal

**Ressarcimento:** passível de ressarcimento ao erário o valor de R\$ 15.288,12 (quinze mil, duzentos e oitenta e oito reais e doze centavos) equivalentes a **7.239,72 VRTE**.

**1.3. Pagamentos de despesa sem finalidade pública** (Item 2.2.4 da Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014)

**Base legal:** Infringência ao princípio da Impessoalidade - artigo 37, caput, da CF/88; Princípio da Finalidade e do Interesse Público - artigo 32, caput, da CE/89.

**Agentes responsáveis:** Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal  
Elcimar de Souza Alves - Fiscal de contrato  
Evaldo Silva de Oliveira - Controlador

**Ressarcimento:** passível de ressarcimento ao erário o valor total de R\$ 25.586,00 (vinte e cinco mil, quinhentos e oitenta e seis reais) equivalentes ao total de **12.116,30 VRTE**.

**1.4. Ausência de designação do fiscal do contrato** (Item 2.2.5 da Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014)

**Base legal:** Infringência ao art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93.

**Agente responsável:** Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal

**2. Rejeitar parcialmente as razões de justificativas e JULGAR IRREGULARES as contas do senhor Adilton Gonçalves** – Presidente da Câmara Municipal de Barra de São Francisco no exercício de 2011 pela prática de ato ilegal presentificado nos itens 1.1. e 1.4, e pelo cometimento de infração que causou dano injustificado ao erário, na forma das alíneas “c” e “e” do inciso III do artigo 84 da LC 621/2012, como disposto no item 1.2 acima, condenando-o individualmente ao ressarcimento no valor de **7.239,72 VRTE**, e no item 1.3 acima condenando-o solidariamente com o senhor Elcimar de Souza Alves, e em parte com o senhor Evaldo Silva de Oliveira, ao ressarcimento no valor de **12.116,30 VRTE**;

**3. Rejeitar parcialmente as razões de justificativas e JULGAR IRREGULARES as contas dos senhores Elcimar de Souza Alves e Evaldo Silva de Oliveira**, em razão da irregularidade disposta no item 1.3 acima, nos termos das alíneas “c” e “e” do inciso III do artigo 84 da LC 621/2012, condenando-os ao ressarcimento na forma que se segue, **em solidariedade com o sr. Adilton Gonçalves**:

| Responsável              | Valor em VRTE |
|--------------------------|---------------|
| Elcimar de Souza Alves   | 12.116,30     |
| Evaldo Silva de Oliveira | 4.267,04      |

4. Aplicar **MULTA** individual de **2.000 VRTE** ao senhor **Adilton Gonçalves**, bem como **MULTA** individual de **1.000 VRTE** aos senhores **Elcimar de Souza Alves** e **Evaldo Silva de Oliveira**, com amparo no artigo 62 da LC 32/93 e na forma dos artigos 95 e seguintes da Lei Complementar Estadual nº 32/93, por se tratar de pretensão punitiva e ser esta a legislação aplicável à época dos fatos apurados.

**SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

Relator

**VOTO VISTA DO EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:**

**I. RELATÓRIO:**

Com o propósito de me inteirar de forma mais completa sobre o tema tratado no processo referenciado, pedi vista em sessão deste Plenário, o que me permitiu analisar detidamente as instruções técnicas, as justificativas apresentadas e o Voto do Relator 6203/2017-6.

Trata-se de Prestação de Contas Anual e Relatório de Auditoria Ordinária da Câmara Municipal de Barra de São Francisco, referente ao exercício de 2011, sob a responsabilidade do Sr. Adilton Gonçalves, então Presidente da Câmara.

Seguindo-se o trâmite processual, os autos foram analisados pela 6ª Secretaria de Controle Externo, que, emitindo a Instrução Contábil Conclusiva ICC 237/2013, opinou pelo afastamento das supostas irregularidades apontadas e pela emissão de recomendações.

Encaminhados então ao Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas, que emitindo a Instrução Técnica Conclusiva ITC 1521/2014, concluiu pela irregularidade das contas dos Srs. Elcimar De Souza Alves, Evaldo Silva de Oliveira e Adilton Gonçalves, ante o dano descrito nos itens 2.2.3 e 2.2.4 e prática de ato ilegal constante nos itens 2.2.1 e 2.2.5, todos da Instrução Técnica Inicial 97/2013.

No mesmo sentido opinou o Ministério Público Especial de Contas, através do Parecer da PJC 1521/2014-4, da lavra do Em. Procurador Dr. Luiz Henrique Anastácio da Silva, reiterado pelo Parecer 1670/2016.

Após sustentação oral realizada pelo Sr. Adilton Gonçalves na 10ª Sessão Ordinária do Plenário suas as razões reduzidas a termo, e juntado memoriais e documentos conforme Requerimento 523/2017-1.

A área técnica, através da Manifestação Técnica 657/2017 ratifica a ITC 1521/2014, bem como o Ministério Público de Contas no Parecer 2168/2017.

Acompanhando a orientação técnica e ministerial, o Em. Relator, em Voto do Relator 6203/2017-6, assim apresentou sua proposta de Acórdão:

**1. Manter** as seguintes **irregularidades** apontadas no Relatório de Auditoria Ordinária RA-O 114/2012 (TC 3957/2012):

**1.1. Pagamentos de diárias com valores desarrazoados (Item 2.2.1 da Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014)**

**Base legal:** Infringência aos Princípios da Impessoalidade e da Moralidade, art. 37, caput, da CF/88 e Princípios da Finalidade, Interesse Público, Razoabilidade e Motivação, art. 32, caput, da CE/89.

**Agente responsável:** Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal

**1.2. Ausência de finalidade pública em despesas com diárias e passagens em eventos fora do país (Item 2.2.3 da Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014)**

**Base legal:** Infringência ao Princípio da Moralidade - Art. 37, caput, da CF/88; e aos princípios da Finalidade, do Interesse Público e da Razoabilidade - Art. 32, caput, da CE/89.

**Agente responsável:** Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal

**Ressarcimento:** passível de ressarcimento ao erário o valor de R\$ 15.288,12 (quinze mil, duzentos e oitenta e oito reais e doze centavos) equivalentes a **7.239,72 VRTE**.

**1.3. Pagamentos de despesa sem finalidade pública (Item 2.2.4 da Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014)**

**Base legal:** Infringência ao princípio da Impessoalidade - artigo 37, caput, da CF/88; Princípio da Finalidade e do Interesse Público - artigo 32, caput, da CE/89.

**Agentes responsáveis:** Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal

Elcimar de Souza Alves - Fiscal de contrato

Evaldo Silva de Oliveira - Controlador

**Ressarcimento:** passível de ressarcimento ao erário o valor total de R\$ 25.586,00 (vinte e cinco mil, quinhentos e oitenta e seis reais) equivalentes ao total de **12.116,30 VRTE**.

**1.4. Ausência de designação do fiscal do contrato (Item 2.2.5 da Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014)**

**Base legal:** Infringência ao art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93.

**Agente responsável:** Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal

**2. Rejeitar parcialmente as razões de justificativas e JULGAR IRREGULARES as contas** do senhor **Adilton Gonçalves** – Presidente da Câmara Municipal de Barra de São Francisco no exercício de 2011 pela prática de ato ilegal presentificado nos itens 1.1. e 1.4, e pelo cometimento de infração que causou dano injustificado ao erário, na forma das alíneas “c” e “e” do inciso III do artigo 84 da LC 621/2012, como disposto no item 1.2 acima, condenando-o individualmente ao ressarcimento no valor de **7.239,72 VRTE**, e no item 1.3 acima condenando-o solidariamente com o senhor Elcimar de Souza Alves, e em parte com o senhor Evaldo Silva de Oliveira, ao ressarcimento no valor de **12.116,30 VRTE**;

**3. Rejeitar parcialmente as razões de justificativas e JULGAR IRREGULARES as contas** dos senhores **Elcimar de Souza Alves** e **Evaldo Silva de Oliveira**, em razão da irregularidade disposta no item 1.3 acima, nos termos das alíneas “c” e “e” do inciso III do artigo 84 da LC 621/2012, condenando-os ao ressarcimento na forma que se segue, **em solidariedade com o sr. Adilton Gonçalves**:

| Responsável              | Valor em VRTE |
|--------------------------|---------------|
| Elcimar de Souza Alves   | 12.116,30     |
| Evaldo Silva de Oliveira | 4.267,04      |

4. Aplicar MULTA individual de 2.000 VRTE ao senhor Adilton Gonçalves, bem como MULTA individual de 1.000 VRTE aos senhores Elcimar de Souza Alves e Evaldo Silva de Oliveira, com amparo no artigo 62 da LC 32/93 e na forma dos artigos 95 e seguintes da Lei Complementar Estadual nº 32/93, por se tratar de pretensão punitiva e ser esta a legislação aplicável à época dos fatos apurados.

Assim instruídos, vieram os autos à minha conclusão, após pedido de vistas em sessão plenária.

É o Relatório, em sua importância.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

Trata-se de Prestação de Contas Anual (Processo TC 2257/2012) e Relatório de Auditoria Ordinária (Processo TC 3957/2012) da Câmara Municipal de Barra de São Francisco, referente ao exercício de 2011, sob a responsabilidade do Sr. Adilton Gonçalves, então Presidente da Câmara.

Quanto ao Processo TC 2257/2012, em razão do cumprimento dos limites legais e constitucionais, corroboro o entendimento pelo afastamento das supostas irregularidades apontadas, todavia, necessária a análise de toda a gestão do Sr. Adilton Gonçalves, na função de ordenador de despesas.

Quanto ao Processo TC 3957/2012, dirijo do Em. Relator nos itens que passo a expor, seguindo a numeração adotada na Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014.

**2.2.3. Ausência de finalidade pública em despesas com diárias e passagens em eventos fora do país** (Item 2.1.4 da ITI 97/2013)

**Base legal:** Infringência ao Princípio da Moralidade - Art. 37, caput, da CF/88; e aos princípios da Finalidade, do Interesse Público e da Razoabilidade - Art. 32, caput, da CE/89.

**Agente responsável:** Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal

A auditoria aponta que o Presidente da Câmara Municipal participou da 2ª Missão Empresarial COMMINES/ES-BRASIL XIAMEN/CHINA, no ano de 2011, cujo objetivo principal era atrair diretamente para a região noroeste do Estado, empresários de todo o mundo, incentivando a negociação direta com os mineradores da região, eliminando assim, “intermediários especuladores”.

A irregularidade consistiria no evento visar apenas interesse particular de um grupo de empresários do setor de mineração, cabendo ao poder público tão somente viabilizar o desenvolvimento econômico, não sendo esta, porém, atribuição do chefe do legislativo municipal, ao qual cabe legislar e fiscalizar o Poder Executivo.

Assim opina a equipe técnica que houve ofensa aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da supremacia do interesse público os gastos relativos com diária e passagens aéreas para que o Presidente da Câmara fizesse parte da referida missão, ensejando imputação de ressarcimento no total de 7.239,72 VRT's.

O Responsável argui que o evento visou divulgar o potencial da região noroeste do Estado do Espírito Santo na área mineradora e que é patente que existe interesse público no incremento das receitas públicas municipais, por meio de mais investimentos estrangeiros no setor de mineração da região.

Alega ainda que, como representante máximo do Poder Legislativo Municipal, sua presença era importante em eventos dessa natureza.

Para a equipe conclusiva, acompanhada pelo MPEC e pelo Em. Relator:

De fato, não se verifica de que forma a ida do presidente da Câmara Legislativa acarreta o cumprimento de suas funções institucionais, nem tampouco o atendimento ao interesse público. Trata-se de missão empresarial, visando o aferimento de maior lucro, eliminando intermediários. Evento este apoiado pela Agência Brasileira de Promoção da Exportação a qual possui funções legais ensejadoras de sua participação direta no evento em comento.

**ANÁLISE:**

Quanto à questão, semelhante aos apontamentos por mim trazidos no voto referente

ao Processo TC 5759/2012 (ainda pendente de julgamento em virtude de sobrestamento), destaco que no ano de 2011 já se reconhecia o potencial de negócios a serem firmados com a China, bem como a importância de manter relações econômicas e identificar interesses em comum com aquele país, conforme notícia veiculada no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo (<http://www.dio.es.gov.br/NoticiaDetalharForm.aspx?Id=230>).

Notório é o potencial da região que engloba o Município de Barra de São Francisco na área de mineração, especialmente quanto à existência de jazidas de granito mundialmente reconhecidas e valorizadas, sendo a China um dos países compradores desse produto (<https://www.portalz4.com.br/barra-de-sao-francisco-possui-a-maior-reserva-natural-de-granito-do-mundo/>).

Assim, entendo que o desenvolvimento do setor não beneficia apenas o grupo de empresários proprietários das pedreiras, mas sim toda a municipalidade uma vez que oportuniza o crescimento da oferta de empregos e serviços, tornando o Município um polo de abastecimento dos distritos e municípios vizinhos, além de outros benefícios indiretos.

Por estas razões, o estreitamento das relações com China pode sim atender ao interesse público, ainda que indiretamente por meio da iniciativa privada, uma vez que o país é a segunda maior potência econômica do mundo, sendo o terceiro maior importador de mercadorias do planeta.

Tanto assim que em 2017 é notícia de destaque no ramo minerador a inauguração do primeiro navio da linha direta Vitória-China com um carregamento de granito capixaba, resultado de um esforço conjunto da Companhia Docas do Espírito Santo – Codesa com o Governo do Estado (<http://anpo.com.br/main.asp?link=noticia&id=342>).

Até mesmo por desempenhar funções de fiscalizar o poder executivo municipal, não desqualifico a presença do chefe do legislativo nesses tipos de evento, integrando comitivas em que se mesclam a presença de empresários e agentes públicos.

Destaco ainda que, em nenhum momento, questionou-se que os gastos extrapolaram os limites legais previstos, ou foram empregados em desconformidade do objetivo concedido pela Resolução 001/2011.

Deste modo, me parece justificável a decisão de integrar a comitiva capixaba com destino à China e pelo exposto, divirjo do entendimento da área técnica, do MPEC e do Em. Relator, e **afasto a presente irregularidade**.

#### **2.2.4. Pagamentos de despesa sem finalidade pública (Item 2.2.1 da ITI 097/2013)**

**Base legal:** Infringência ao princípio da Impessoalidade - artigo 37, caput, da CF/88; Princípio da Finalidade e do Interesse Público - artigo 32, caput, da CE/89.

**Agentes responsáveis:** Adilton Gonçalves – Presidente da Câmara Municipal, Elcimar de Souza Alves - Fiscal de contrato e Evaldo Silva de Oliveira - Controlador

Apurou a equipe de auditoria que a Câmara, desde a Resolução 08/88 e, posteriormente, com base na Resolução 08/2006 e na Resolução 002/2010, cedia aos vereadores uma quota de 20 litros e 50 litros de combustível, respectivamente, como ajuda no transporte dos edis nos dias em que houvesse Sessão na Câmara Municipal, desde que o vereador comparecesse e dela participasse.

A equipe técnica aponta, ainda, a existência de 02 (dois) veículos de propriedade da Câmara Municipal e a ausência de controle para o abastecimento dos veículos particulares utilizados pelos vereadores, ferindo, pois, os princípios da impessoalidade, da finalidade e do interesse público, nos termos do Parecer Consulta TC 31/2005, razão pela qual imputam necessidade de ressarcimento no montante de R\$ 25.586,00.

As justificativas dos responsáveis foram resumidas pela equipe técnica da seguinte forma:

**Justificativas do Sr. Adilton Gonçalves**

O defendente aponta que não há qualquer ilegalidade no fornecimento de combustível a vereadores, nos termos do Parecer Consulta nº 31/2005. Faz uma ressalva quanto ao conteúdo do parecer ao afirmar que a condicionante do município não possuir veículos oficiais pode ser mitigada.

Diz que a Câmara possui apenas dois veículos para atender aos 09 vereadores e servidores, sendo que um deles é para atendimento do presidente da Câmara Municipal e de seu gabinete. Isto reforçaria a insuficiência da quantidade de veículos para atender a demanda da Câmara Municipal.

Afirma que a finalidade pública da despesa é a mesma descrita no corpo da Resolução nº 008/2006, qual seja, verba destinada ao auxílio no transporte nos dias de sessões. Aduz que o mecanismo de controle é a entrega das notas de abastecimento diretamente ao vereador, onde consta a quantidade de combustível utilizada, posteriormente, averiguada pelo fiscal do contrato.

Argumenta que o fornecimento de combustível aos vereadores vem sendo praticado há anos, e tal fato nunca foi apontado como indicio de prática irregular. Assim, impor o dever ao ressarcimento implicaria em suposto descumprimento ao princípio da segurança jurídica das relações e da isonomia. Desta forma, se considerado ilegal o fornecimento de combustível realizado, entende que a decisão desta Corte de Contas deverá ter efeitos *ex nunc*, com a modulação dos seus efeitos a fim de que não haja ressarcimento anterior a data da decisão.

**Justificativas do Sr. Elcimar de Souza Alves**

O justificante aduziu que foi designado fiscal do contrato nº 002/2011 (fornecimento de combustível entre a Câmara Municipal de Barra de São Francisco e o Posto Ouro Verde Ltda.) através da Resolução nº 002/2011. Argumenta ter sido responsável apenas pelo período de junho a dezembro de 2011.

O fornecimento de combustível era liberado aos vereadores diretamente no setor contábil da Casa, através de nota de abastecimento entregue em mãos aos vereadores.

Relata que não lhe competia a fiscalização, pois o combustível era utilizado nos veículos particulares dos vereadores.

Afirma que nem a Presidência e nem o Controle Interno da Câmara editou qualquer instrução normativa com vistas a possibilitar ferramentas de fiscalização do contrato. Acrescenta que em dezembro advertiu quanto à necessidade da adoção de providências necessárias para maior controle na utilização dos veículos próprios da Câmara.

**Justificativas do Sr. Evaldo Silva de Oliveira**

O justificante aduziu os mesmos argumentos espostos pelo Sr. Adilton Gonçalves, acima sintetizados.

Porém, acrescentou que apesar de exercer a função de controlador interno não tinha como função fiscalizar a rotina diária dos contratos administrativos. Aponta que o Controle Interno, nos moldes do proposto pelo Tribunal de Contas, somente foi implantado em 22/10/2012 através da Resolução nº 003/2012. Diz que o controle interno ainda não estava estruturado, tendo emitido somente quatro relatórios relativos ao contrato em questão (mormente aos meses de junho, julho, agosto e setembro de 2011).

A ITC, quanto à instituição de fornecimento de cota de combustível para auxílio no transporte de vereadores, entende que o caso concreto não preenche os requisitos cumulativos previstos no Parecer Consulta TC 31/2005, pois a Câmara Municipal possui 02 (dois) veículos próprios, não tendo as justificativas sido suficientes para comprovar a insuficiência desse quantitativo para atender à demanda dos vereadores.

Quanto ao controle e fiscalização do fornecimento e utilização do combustível em atendimento a finalidade pública, opina pela manutenção da irregularidade haja vista que, até mesmo aquele que foi apontado como fiscal do contrato, relata que não dispunha de instrumentos fiscalizatórios aptos para o exercício de sua atividade.

Destaca que não havia controle de identificação de veículo, nem da quilometragem rodada, nem de condutor, nem tão pouco se o combustível servia ao propósito especificado na resolução, uma vez que não se sabe nem se os vereadores de fato compareceram às sessões para fins de comprovação do interesse público, fatores que comprometeram a liquidação das despesas.

Ao final, opina pela manutenção da irregularidade, sendo passível o ressarcimento solidário entre o Presidente da Câmara, o fiscal do contrato e o Controlador, no que é corroborado pelo MPEC e o Em. Relator.

**ANÁLISE:**

Acerca da pertinência de gastos com combustível, veículos e transportes no âmbito do Poder Legislativo, conforme já me manifestei em outros precedentes - Acórdão 1181/2014 – Plenário, como regra geral, entendo pela admissibilidade de despesas desta natureza desde que sejam pertinentes e estejam condicionadas a regramento prévio do qual constem condições claras e objetivas de utilização, além de critérios e limites aos gastos, ainda, instrumentos que possibilitem o efetivo controle e

fiscalização.

Diante do caso concreto, porém, verifico que, de fato, os requisitos estabelecidos pelo Parecer Consulta 31/2005 não estão totalmente preenchidos, ante a existência de veículos de propriedade da Câmara, embora entenda que não caiba a esta Corte de Contas ponderar se seria preferível a aquisição de novos veículos para a ampliação da frota, uma vez que compreendo se tratar de mérito de ato administrativo.

Percebo, entretanto, que não reside aí o maior problema do caso ora em análise, visto que, até certo ponto, estando um dos carros destinados a atender exclusivamente o Presidente da Câmara, a existência de 01 (um) outro veículo não teria o condão de suprir as necessidades dos demais vereadores e de atender a própria Câmara em suas atividades administrativas.

A questão que neste momento me aflige é que as Resoluções nº 008/2006 e 002/2010, então em vigor, estabeleceram apenas critérios mínimos para a concessão da cota de combustível sem a previsão de condições claras e objetivas de utilização ou dos instrumentos que possibilitassem o efetivo controle e fiscalização.

Ademais, tem-se como desarrazoada a previsão contida no art. 1º, de que a cota de combustível se destinaria à ajuda de transporte aos edis nos dias em que houvesse Sessão, da qual eles comparecessem e participassem.

Ora, a presença dos vereadores às sessões da Câmara nada mais se trata do que uma das obrigações do próprio serviço de vereança! E mesmo que os edis recebessem ajuda de transporte, entendo que a concessão de 20 ou 50 litros também é desarrazoada para o simples trajeto residência-Câmara-residência, em sessões realizadas uma vez por semana naquela casa legislativa.

Mais descabida ainda é a concessão de ajuda de transporte ao Presidente da Câmara, haja vista que, segundo alegações em justificativas do próprio responsável, o mesmo dispunha da utilização exclusiva de um dos veículos de propriedade da Câmara, o que torna injustificável o recebimento do combustível.

Ante as lacunas observadas pela regulamentação então em vigor, faz-se urgente a adequação das normas para atendimento ao interesse público e melhoria no controle dos gastos públicos, razão pela qual se faz necessária expedir determinação expressa ao atual Presidente da Câmara para as providências cabíveis.

Assim, diante dos fatos apresentados, corroboro o entendimento do Em. Relator, para no caso concreto, **manter a irregularidade e consequente ressarcimento**

**dos valores.**

**Divirjo, entretanto, quanto à individualização dos débitos**, porque, **inobstante a irregularidade das contas**, invoco a necessidade de individualização da responsabilidade, considerando que em situação análoga o Tribunal já entendeu pela responsabilização dos vereadores individualmente efetuando-se a devolução apenas da parte que lhes cabia, concernente ao valor recebido por cada vereador, responsabilizando o Presidente da Câmara solidariamente.

Nestes termos, **entendo necessário determinar a apuração dos valores gastos com combustível por cada vereador**, incidindo a atualização monetária pelo índice oficial, para efeito de ressarcimento da importância eventualmente recebida.

Dada a necessidade de regular liquidação do débito, determino **pela formação de autos apartados para reabertura da instrução processual** com o objetivo de identificar os responsáveis individualmente e quantificar os valores respectivos a serem ressarcidos, por meio da realização de diligência prévia e posterior **promoção de nova citação** da qual conste a possibilidade de ressarcimento integral dos valores pagos, mantendo-se a apuração no âmbito deste Corte de Contas.

Quanto à responsabilização do Controlador Interno e do Fiscal do Contrato nomeado, por entender que as regulamentações então em vigor desproviavam de parâmetros eficazes de controle, por ainda estar se estruturando a atuação dos controles internos dos jurisdicionados e por entender que não é possível lhes atribuir controle sobre o atendimento do interesse ou finalidade pública, afasto a responsabilidade e a presente irregularidade em face dos senhores Elcimar de Souza Alves - Fiscal de contrato e Evaldo Silva de Oliveira – Controlador.

**III. DISPOSITIVO**

Diante do exposto, peço *venia* para divergir parcialmente do em. Relator, para apresentar a seguinte **PROPOSTA DE ACÓRDÃO** que ora submeto à consideração deste Colegiado:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

1. Após a análise dos fatos constantes dos presentes autos que versam sobre a Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Barra de São Francisco, no exercício 2011, cuja gestão esteve sob a responsabilidade do senhor Adilton Gonçalves, têm-se as seguintes conclusões:

1.1 Conforme disposição da Instrução Contábil Conclusiva ICC 237/2013, quanto aos demonstrativos contábeis e financeiros e ao cumprimento dos limites legais e constitucionais quanto à despesa com pessoal, folha de pagamento, subsídios de vereadores e gasto total com o Poder Legislativo **concluiu-se pela sua regularidade.**

1.2 Com relação ao **Processo TC 3957/2012**, apenso, que trata do **Relatório de Auditoria Ordinária RAO 114/2012**:

**1.2.1 Acolher as razões de justificativas de Adilton Gonçalves** – Presidente da Câmara Municipal, quanto aos itens da Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014 (TC 3957/2012):

2.2.3. Ausência de finalidade pública em despesas com diárias e passagens em eventos fora do país

Base legal: Infringência ao Princípio da Moralidade - Art. 37, caput, da CF/88; e aos princípios da Finalidade, do Interesse Público e da Razoabilidade - Art. 32, caput, da CE/89.

2.2.2. Ausência de finalidade pública em despesas com diárias e inscrições em eventos

Base legal: Infringência aos princípios da Impessoalidade e da Moralidade - Art. 37, caput, da CF/88; Princípios da Finalidade, do Interesse Público e da Razoabilidade - Art. 32, caput, da CE/89.

2. **Acolher as razões de justificativas de Elcimar de Souza Alves** - Fiscal de contrato, quanto aos itens da Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014 (TC 3957/2012):

2.2.4 Pagamentos de despesa sem finalidade pública COMBUSTÍVEL

Base legal: Infringência ao princípio da Impessoalidade - artigo 37, caput, da CF/88; Princípio da Finalidade e do Interesse Público - artigo 32, caput, da CE/89.

2.2.6. Ausência de fiscalização do contrato (Item 2.2.3 da ITI 097/2013)

Base legal: Infringência ao § 1º do art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93.

3. **Acolher as razões de justificativas de Evaldo Silva de Oliveira** - Controlador quanto aos itens da Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014 (TC 3957/2012):

2.2.4 Pagamentos de despesa sem finalidade pública COMBUSTÍVEL

Base legal: Infringência ao princípio da Impessoalidade - artigo 37, caput, da CF/88; Princípio da Finalidade e do Interesse Público - artigo 32, caput, da CE/89.

2.2.5 Ausência de designação do fiscal do contrato

Base legal: Infringência ao art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93.

2.2.6. Ausência de fiscalização do contrato (Item 2.2.3 da ITI 097/2013)  
Base legal: Infringência ao § 1º do art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93.

4. **Rejeitar as razões de justificativa e JULGAR IRREGULARES as contas de Adilton Gonçalves** – Presidente da Câmara Municipal, exercício 2011, tendo em vista a manutenção das irregularidades descritas no item da Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014 (TC 3957/2012) a seguir enumerada, aplicando-lhe **MULTA** individual de **2.000 VRTE**, com amparo no artigo 62 da LC 32/93 e na forma dos art. 96, I e II, da Lei Complementar Estadual nº 32/93, por se tratar de pretensão punitiva e ser esta a legislação aplicável à época dos fatos apurados;

2.2.1. Pagamentos de diárias com valores desarrazoados

Base legal: Infringência aos Princípios da Impessoalidade e da Moralidade, art. 37, caput, da CF/88 e Princípios da Finalidade, Interesse Público, Razoabilidade e Motivação, art. 32, caput, da CE/89.

2.2.5 Ausência de designação do fiscal do contrato

Base legal: Infringência ao art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93.

5. Determinar, com base no art. 281 do Regimento Interno deste Tribunal, a **FORMAÇÃO DE AUTOS APARTADOS, de natureza – Tomada de Contas Especial**, com vistas à reabertura da instrução processual, nos termos explanados na análise do item **2.2.4. - Pagamentos de despesa sem finalidade pública – COMBUSTÍVEL**, determinando que a Área Técnica promova as diligências necessárias à identificação dos responsáveis individualmente e quantificação dos valores respectivos a serem ressarcidos por cada um, com vistas à citação futura, salientando-se a solidariedade do Presidente da Câmara já reconhecida neste voto;

6. **Dar ciência** aos interessados;

7. Após os trâmites legais, inclusive quanto às providências de cobrança dos débitos imputados, **arquivar** o presente processo.

**Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun**  
**Conselheiro**

## **1. ACÓRDÃO TC- 195/2018 – PRIMEIRA CÂMARA**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

**1.1.** Após a análise dos fatos constantes dos presentes autos que versam sobre a Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Barra de São Francisco, no exercício 2011, cuja gestão esteve sob a responsabilidade do senhor Adilton Gonçalves, têm-se as seguintes conclusões:

**1.1.1.** Conforme disposição da Instrução Contábil Conclusiva ICC 237/2013, quanto aos demonstrativos contábeis e financeiros e ao cumprimento dos limites legais e constitucionais quanto à despesa com pessoal, folha de pagamento, subsídios de vereadores e gasto total com o Poder Legislativo **concluiu-se pela sua regularidade.**

**1.2.1.** Com relação ao **Processo TC 3957/2012**, apenso, que trata do **Relatório de Auditoria Ordinária RAO 114/2012**:

**1.1.2.1. Acolher as razões de justificativas de Adilton Gonçalves –** Presidente da Câmara Municipal, quanto aos itens da Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014 (TC 3957/2012):

**2.2.3.** Ausência de finalidade pública em despesas com diárias e passagens em eventos fora do país

Base legal: Infringência ao Princípio da Moralidade - Art. 37, caput, da CF/88; e aos princípios da Finalidade, do Interesse Público e da Razoabilidade - Art. 32, caput, da CE/89.

**2.2.2.** Ausência de finalidade pública em despesas com diárias e inscrições em eventos

Base legal: Infringência aos princípios da Impessoalidade e da Moralidade - Art. 37, caput, da CF/88; Princípios da Finalidade, do Interesse Público e da Razoabilidade - Art. 32, caput, da CE/89.

**1.2. Acolher as razões de justificativas de Elcimar de Souza Alves -** Fiscal de contrato, quanto aos itens da Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014 (TC 3957/2012):

**2.2.4** Pagamentos de despesa sem finalidade pública **COMBUSTÍVEL**

Base legal: Infringência ao princípio da Impessoalidade - artigo 37, caput, da CF/88; Princípio da Finalidade e do Interesse Público - artigo 32, caput, da CE/89.

2.2.6. Ausência de fiscalização do contrato (Item 2.2.3 da ITI 097/2013)  
Base legal: Infringência ao § 1º do art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93.

**1.3. Acolher as razões de justificativas de Evaldo Silva de Oliveira** - Controlador quanto aos itens da Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014 (TC 3957/2012):

2.2.4 Pagamentos de despesa sem finalidade pública COMBUSTÍVEL

Base legal: Infringência ao princípio da Impessoalidade - artigo 37, caput, da CF/88; Princípio da Finalidade e do Interesse Público - artigo 32, caput, da CE/89.

2.2.5 Ausência de designação do fiscal do contrato

Base legal: Infringência ao art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93.

2.2.6. Ausência de fiscalização do contrato (Item 2.2.3 da ITI 097/2013)  
Base legal: Infringência ao § 1º do art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93.

**1.4. Rejeitar as razões de justificativa e JULGAR IRREGULARES as contas de Adilton Gonçalves** – Presidente da Câmara Municipal, exercício 2011, tendo em vista a manutenção das irregularidades descritas no item da Instrução Técnica Conclusiva 1521/2014 (TC 3957/2012) a seguir enumerada, aplicando-lhe **MULTA** individual de **2.000 VRTE**, com amparo no artigo 62 da LC 32/93 e na forma dos art. 96, I e II, da Lei Complementar Estadual nº 32/93, por se tratar de pretensão punitiva e ser esta a legislação aplicável à época dos fatos apurados;

2.2.1. Pagamentos de diárias com valores desarrazoados

Base legal: Infringência aos Princípios da Impessoalidade e da Moralidade, art. 37, caput, da CF/88 e Princípios da Finalidade, Interesse Público, Razoabilidade e Motivação, art. 32, caput, da CE/89.

2.2.5 Ausência de designação do fiscal do contrato

Base legal: Infringência ao art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93.

**1.5. Determinar, com base no art. 281 do Regimento Interno deste Tribunal, a FORMAÇÃO DE AUTOS APARTADOS, de natureza – Tomada de Contas Especial**, com vistas à reabertura da instrução processual, nos termos explanados na análise do item **2.2.4. - Pagamentos de despesa sem finalidade pública – COMBUSTÍVEL**, determinando que a Área Técnica promova as diligências necessárias à identificação dos responsáveis individualmente e quantificação dos valores respectivos a serem ressarcidos por cada um, com vistas à citação futura, salientando-se a solidariedade do Presidente da Câmara já reconhecida neste voto;

**1.6. Dar ciência** aos interessados;

**1.7.** Após os trâmites legais, inclusive quanto às providências de cobrança dos débitos imputados, **arquivar** o presente processo.

**2.** Por maioria, nos termos do voto do voto-vista do conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Parcialmente vencido o relator, no tocante à necessidade de formação de autos apartados.

**3.** Data da Sessão: 07/03/2018 - 5ª Sessão Ordinária da 1º Câmara

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (Relator) e Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun.

**4.2.** Conselheiro substituto: Marco Antonio da Silva (Em substituição).

**5.** Fica o responsável obrigado a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal. Quando cabível recurso, os prazos para interposição encontram-se previstos no Título VIII do mesmo diploma normativo.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

**Presidente**

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO MARCO ANTONIO DA SILVA

**Em substituição**

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

**Lido na sessão do dia: 14/03/2018**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Secretária-Adjunta das Sessões**