



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

REPRESENTAÇÃO (APURATÓRIA) N. 105 /2014-MP-RMAM

Secretaria do Ministério Público Junto ao
TCE/AM

RECEBIDO

Em: 26/05/2014 Horas 12:32

Por: Luiz

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, por intermédio deste Procurador de Contas signatário, com fulcro na Constituição Brasileira, na Lei Orgânica do TCE/AM e nos artigos 54, I, e 288, da Resolução n.º 04/2002-Regimento do TCE/AM, vem perante Vossa Excelência deduzir **REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**, com o fim de **APURAR** possível má-gestão e ilegalidade por consumo excessivo e **DESCONTROLE DAS DESPESAS** que estão sendo realizadas pela **CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS**, com **combustíveis e lubrificantes**, via regime de cota para o exercício de atividade parlamentar – CEAP da Lei n. 363/2014, com incidente de inconstitucionalidade, pelos fatos e fundamentos que passa a expor.

11:53 26/05/2014 04:55:55 TRIB. DE CONTAS DO EST. DO AM NUNTA BSS

Luiz



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Dos fatos e fundamentos

1. O jornal "A Crítica" noticiou, na edição eletrônica do dia 11 de maio de 2014, matéria intitulada "Gasolina sem controle na Câmara Municipal de Manaus". Em síntese, a matéria denuncia que, no âmbito da CMM, não há o mínimo controle sobre os atos de aquisição, abastecimento e consumo de combustíveis e lubrificantes, adquiridos fracionadamente, em diversos postos, por cada gabinete parlamentar; sob o regime da CEAP, a controvertida cota para o exercício de atividade parlamentar.

2. A reportagem apresenta declarações do próprio controlador-geral da CMM, Sr. Gilson Souza, segundo as quais o órgão não tem como provar se o gasto com combustível está sendo efetuado como prevê a Lei Municipal da CEAP, para fins de desempenho do mandato, por vereadores e servidores de gabinete. Atesta *in verbis*: "Não tem como fazer a averiguação lá na ponta, lá no posto, se aquele combustível foi para o irmão, para o filho do vereador".

3. Segundo se afirma, das prestações de contas individuais das despesas efetuadas a título de "indenização", só constam simples declarações assinadas pelos vereadores assim como notas fiscais do posto, sem qualquer outro registro, instrumento, sistema ou documento de aferição da legitimidade, segurança e economicidade da operação individual de requisição de consumo. Ao que se infere da reportagem, despreza-se a necessidade de mecanismo de controle efetivo quanto à identidade do veículo abastecido, do respectivo condutor e da justa causa e motivo de interesse público da respectiva despesa, indispensáveis já que o vereador nem sempre estará presente a bordo para efetuar pessoalmente a aferição da trajetória de cada veículo e do hodômetro em toda e qualquer operação de deslocamento, abastecimento e consumo.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

4. Chama atenção o destaque dado ao elevado volume consumido, R\$ 202 mil em um único mês, pois, com esse quantitativo "seria possível percorrer 876,7 mil quilômetros, mais de 21 voltas ao redor da Terra," em um carro popular, considerando o valor gasto só em março de 2014, dividido pelo preço médio do litro de gasolina a R\$ 3,08. Então, independentemente de qualquer outra consideração, justifica-se a atuação da Corte de Contas no sentido de proceder à auditoria da razoabilidade do volume consumido e de fixar prazo para eliminar tal estado de ausência de sistema de controle operacional.

Existência de precedente de consumo excessivo de combustível na CMM

5. A questão fática não é inédita e por isso se reveste de verossimilhança e plausibilidade. O colegiado da Corte de Contas já teve ocasião de se debruçar sobre o assunto no ensejo do julgamento das contas de 2008 da CMM (processo 1919/2009 e 2682/2010). Ali o Pleno do Tribunal (capitaneado pelo relator eminente Conselheiro Julio Cabral) reconheceu a falta de razoabilidade do alto consumo de combustível, no período, baseado no laudo técnico de analistas deste Tribunal, *ipso facto*, determinando a instauração de tomada de contas especial para definir responsabilidades pessoais pelo consumo abusivo do equivalente a R\$ 1.758.024,34, no exercício de 2008, conforme lançamentos de cartões corporativos existentes à época para efetuação da CEAP.

Do exame incidental para formação de juízo de inconstitucionalidade (formal e material) da Lei n. 363, de 23 de abril de 2014

6. Além da auditoria sobre o consumo, é preciso enfrentar, neste ensejo, incidentalmente, a questão da inconstitucionalidade da lei que dispõe atualmente sobre o assunto. É que foi promulgada nova disciplina da CEAP por meio da Lei n. 363, de 23 de abril de 2014, publicada no DOLM de 06.05.2014.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Essa Lei revogou, com algumas modificações, a Lei n. 238/2010, cuja inconstitucionalidade e invalidade encontram-se reconhecidas por esta Corte de Contas no julgamento plenário de primeira instância do processo n. 2682/2010, pela Decisão n. 225/2013 - Pleno, atualmente alvo do recurso objeto do processo n. 6230/2013 (pendente).

Do vício de inconstitucionalidade material

7. A exemplo da norma anterior impugnada, e como restou assentado na Decisão n. 225/2013 - Pleno, a lei em vigor possibilita que cada um dos quarenta e um vereadores possa gerar despesas mensais de até R\$ 14.000,00 (catorze mil reais), sendo R\$ 8.400 (oito mil, quatrocentos reais), com combustíveis e lubrificantes, mediante prestação de contas ulterior, independentemente de projeto básico, licitação e contrato administrativo que pudessem reunir as demandas para atendimento centralizado, global e em condições mais vantajosas. Funciona como uma espécie anômala de adiantamento de despesa a pretexto de extraordinariedade e imprevisibilidade do gasto que se procura legitimar sob o rótulo de verba indenizatória.

8. A inconstitucionalidade material dessa novel lei é evidente, porque a norma viola os princípios de Administração e Finanças Públicas ao atribuir genericamente natureza indenizatória a todas as despesas que autoriza realizar com fracionamento sob regime de prestação de contas ulterior. Ocorre que a lista de despesas engloba as que são, a toda evidência, rotineiras, ordinárias, previsíveis e que, nessa condição, não deveriam ser fracionadas por contratações miúdas em cada gabinete parlamentar em detrimento do dever constitucional de planejar e licitar por órgão central de gestão e finanças da CMM, de modo a promover negócios em regime de eficiência e impessoalidade administrativas. Somente gastos imprevisíveis, atípicos, eventuais, extraordinários e insuscetíveis ao regime normal de despesa, podem ser objeto



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

de sistemas excepcionais tais como de verba de gabinete, provisão de fundos, diárias, ajudas de custo, cotas etc.

9. Dessa maneira, a lei opera ofensa aos princípios constitucionais de Administração Pública, em especial os da Impessoalidade, Licitatório e da Eficiência Administração, bem como à regra da excepcionalidade do regime de adiantamento e/ou indenizatório da Lei n. 4.320/64 e a vedação ao fracionamento injustificado de despesa da Lei n. 8.666/93. A ordem jurídico-constitucional proíbe se transforme o gabinete parlamentar, dissimuladamente sob a veste de indenização, em centro de gestão financeira e de criação, ordenação e realização de despesa.

10. No sentido aqui preconizado, é o entendimento do eg. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais exarado na Consulta n. 732.298:

No tocante ao instrumento normativo hábil para conferir legalidade ao pagamento de verbas indenizatórias aos agentes políticos, impera o princípio da legalidade formal, o qual impõe a exigência de lei, proveniente do processo legislativo, destinada à delimitação dos contornos e dos requisitos necessários à concessão da verba indenizatória.

11. Não discrepa, o Parecer Prévio n. 30/2007 do c. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia:

1 - É ilegal a concessão de quota periódica de combustível aos vereadores, podendo, todavia, a Câmara Municipal adotar a sistemática de adiantamento de despesas como forma de custear as despesas com combustível, no caso do deslocamento do vereador e/ou vereadores em missão oficial para localidade diversa daquela que exerça(m) suas atividades, na conformidade do artigo 68 da Lei 4.320/64, desde que normatizada, através de Resolução, aprovada pelo Plenário da



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Câmara Municipal, estipulando procedimentos e prazos para as devidas prestações de contas e existência de dotação orçamentária para realização de tal despesa.

12. Veja-se, ainda, no mesmo lamiré, o Parecer Normativo 09/2005 do eg. Tribunal de Contas dos Municípios de São Paulo, que tem a seguinte conclusão: "por tudo quanto exaustivamente esposado resta evidente que, embora ao Vereador se deva garantir as condições necessárias ao desempenho, na sua plenitude, das suas missões constitucionais, não poderá ele, sob nenhum pretexto, se transformar em ordenador de despesas, dotado de verba própria para manutenção de seu gabinete, isso porque não cabe à Câmara Municipal estender para o seu domínio a gestão dos recursos necessários à mencionada finalidade, nem conferir-lhe a natureza de repartição administrativa, com autonomia financeira para a execução de despesas."

13. Não se pode argumentar racionalmente que o regime engendrado é idêntico a de deputados e senadores e por isso incensurável quanto à validade jurídica. A situação de deputados e senadores é diferenciada. Estes agentes políticos estão sujeitos a deslocamentos periódicos intermunicipais e interestaduais que podem justificar, realmente, conforme o caso, a utilização de cotas, adiantamentos ou indenizações, para fazer despesas em caráter extraordinário e imprevisível com combustíveis. Mas a situação dos vereadores é outra; pois residem e trabalham na mesma base geográfica local/municipal, o que torna possível dimensionar e realizar o fornecimento central de combustível por licitações e contratos administrativos mais vantajosos e impessoais, já que aproveitam a economia de escala ao considerarem a estimativa da necessidade total do órgão e de seus vereadores.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Da ofensa à moralidade administrativa e à igualdade eleitoral

14. Além disso, em especial, ao permitir o gasto via CEAP em período de campanha eleitoral, por parte de vereador que se lançar candidato, a regra do § 2.º do artigo 2.º da Lei n. 363, de 23 de abril de 2014, incide em inconstitucionalidade material por ofensa aos princípios da Moralidade Administrativa e da Igualdade Eleitoral. A ofensa é por permitir a realização de contratação/despesa direta, sem licitação, pelo regime da CEAP, na época em que a pessoa e os atos do vereador inevitavelmente se confundem com as do candidato, o que pode caracterizar vantagem ilegítima e aética em favor deste, independentemente de dolo e má-fé no caso concreto.

15. Aliás, sob o viés infraconstitucional, a contratação direta via CEAP deve se considerar proibida mediante interpretação analógica do disposto no artigo 73, V, da Lei de Eleições (Lei 9.504/97). Ora, se a contratação de servidor é literalmente vedada ao agente público como imperativo de igualdade eleitoral, a contratação de empresas diretamente por vereador candidato também não pode deixar de ser, sob pena de se instalar profunda incoerência no sistema jurídico. Trata-se não apenas de questão ética, mas ilícito qualificado, que, se perpetrado concretamente, também pode vir a se qualificar como ato de improbidade administrativa. Se vingar tal permissivo insólito, o mais honesto e digno vereador ficará ameaçado de passar injustamente pela pecha, não condizente, de oportunista e improbo no uso da verba em campanha eleitoral.

Do vício de inconstitucionalidade formal

16. Por outro lado, a novel Lei n. 363, de 23 de abril de 2014, contém vício formal de inconstitucionalidade, porque não consta ter passado pelo crivo de Sua Excelência o Chefe do Executivo de Manaus. Segundo o cabeçalho da referida "Lei", a justificativa seria a aplicação ao caso, por analogia, do disposto



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

nos artigos 51, IV, e 48, da Constituição Brasileira. Entretanto, o assunto da lei não encontra identidade nem semelhança com os casos previstos dentre as hipóteses constitucionais de resolução/decreto legislativo, pelo qual o legislativo pode dispor independentemente de participação do Chefe do Executivo no processo legislativo. Tanto não consta que se denominou de lei (em vez de resolução) o referido normativo. Mas não pode vingar o normativo nem mesmo trocando de nome (para resolução), pois a Lei 363 dispõe, a toda evidência, sobre matéria reservada à lei formal passível de sanção. É que os dispositivos da lei inovam na ordem jurídica por meio da criação de direitos e obrigações, despesas públicas peculiares, que deverão ser honradas pela Câmara e pela pessoa jurídica do Município de Manaus a título de indenização. Com efeito, a Lei autoriza a criação de despesas públicas por regime de indenização e prestação de contas ulterior, de modo a comprometer, com obrigações contratuais, o erário municipal. Logo é tema que está sujeito ao princípio da Reserva Legal e não prescinde da sanção do Chefe do Executivo.

17. Sobre a aplicabilidade do princípio da Reserva Legal para dispor-se sobre a criação de verbas indenizatórias, assentou o c. Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

Agente político — Vereador — Remuneração — Art. 39, § 4º — Verbas indenizatórias — Previsão legal para os servidores públicos da Câmara Municipal — Alteração ou fixação — Art. 37, X, XI, § 11º da CF — Manutenção da sentença.

Agentes políticos são todos aqueles que são titulares dos cargos da estrutura organizacional do Estado, tais como o presidente da república, governadores, deputados, prefeitos, vereadores, etc, sendo obrigatória a remuneração desses por subsídio. O art. 39, § 4º, da Constituição da República, exige que a fixação dos subsídios em parcela única, sem ultrapassar os limites dos subsídios mensais previstos no inciso XI do art. 37 da CF, sendo vedada a concessão de verbas indenizatórias por resolução. A resolução é norma de eficácia limitada à lei, não lhe sendo permitido restringir, ampliar ou modificar suas disposições, mas, tão somente, esclarecer, explicar ou clarear os ditames trazidos pela legislação, ou seja, elas buscam seu fundamento de validade na lei, prestando-se a dar exequibilidade, nunca inovando.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

(TJ/MG. Apelação Cível n. 1.0625.07.073734-5/001)

Do dever de auditoria das despesas que apontam para consumo excessivo

18. Mas, ainda que não fosse inválido o regime da CEAP, o que se admite apenas para argumentar, não pode a Corte silenciar em face de tão grave episódio atual, trazido à tona pela imprensa, pois, seja qual for o regime legal de realização da despesa, nada justificativa o consumo excessivo, sem critério e controle, de combustíveis e lubrificantes. *Data maxima venia*, sem presumir a desonestidade de quem quer que seja, em ambiente republicano, não se afigura mecanismo suficiente de controle público a simples exibição de uma nota fiscal e uma declaração de abastecimento e consumo no interesse do desempenho parlamentar. Para aprovar as contas dessas despesas, que se trata impropriamente como danos imprevisíveis, emergentes e indenizáveis, seria necessário aferir a identidade de cada veículo abastecido, a tarefa parlamentar justificadora da medida, isso circunstanciadamente e sob o calço de mecanismo interno de supervisão e controle para cada caso.

19. Acerca da possibilidade da malversação de verbas de gabinete se caracterizar, em tese, como ato de improbidade administrativa, vide o seguinte precedente do Egrégio Superior Tribunal de Justiça:

Ementa: ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. REVISÃO DO CRITÉRIO DO JUIZ. REEXAME DE PROVAS. INADMISSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 47 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. AUSÊNCIA DE HIPÓTESE DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. LEI DE IMPROBIDADE. APLICABILIDADE A VEREADOR. DECRETO-LEI Nº 201 /67. INCIDÊNCIA CONCOMITANTE COM A LEI Nº 8.429 /92. POSSIBILIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. EXIGÊNCIA DO



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DOLO, NASHIPÓTESES DOS ARTIGOS 9º E 11 DA LEI 8.429 /92 E CULPA, PELO MENOS NAS HIPÓTESES DO ART. 10 , TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONSIGNA ABUSO NOGASTO DE VERBA DE GABINETE DE VEREADOR. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7 /STJ. CARACTERIZAÇÃO DE LESÃO A PRINCÍPIOSADMINISTRATIVOS E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. ARTS. 9º E 11 DA LIA. DESNECESSIDADE DE INTENÇÃO ESPECÍFICA. SUFICIÊNCIA DO DOLO GENÉRICODE SE CONDUZIR DELIBERADAMENTE CONTRA AS NORMAS. 1. Hipótese na qual se discute ato de improbidade administrativa decorrente de abuso no gasto de verba de gabinete de vereador. 2. Cabe afastar a alegada nulidade do acórdão recorrido por omissão, pois o tribunal de origem enfrentou expressamente os pontos da lide, respeitante à caracterização do ato ímprobo, bem como afastando as preliminares de litisconsórcio necessário e de não aplicação da Lei n. 8.429 /92 aos vereadores municipais, não sendo obrigado, por outro lado, a enfrentar os demais aspectos ou questões da lide, os quais ficam, implicitamente rejeitados. (...)

STJ, AGRG no RESP 1230039 MG, data de publicação: 02/02/2012

20. E o referido ilícito pode redundar, em tese, até mesmo em inelegibilidade se reprovadas as contas dessas cotas/verbas por decisão do Tribunal de Contas, conforme ilustra o seguinte precedente da Justiça Eleitoral:

Ementa: ELEIÇÕES 2012. VEREADOR. PRESTAÇÃO DE CONTAS. VERBA DE GABINETE. REJEIÇÃO PELO TCE. EXERCENTE DE CARGO PÚBLICO. ORDENADOR DE DESPESA. INELEGIBILIDADE CONFIRMADA. 1. A rejeição, pelo TCE, das contas de exercentes de cargos e funções públicas é causa de inelegibilidade, conforme a disciplina prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64 /90.2. Hipótese em que o Acórdão proferido pelo TCE no bojo da TC 080345- 7, ao rejeitar as contas relativas à verba de gabinete do recorrente, louvou-se na ausência de comprovação específica das despesas realizadas com tais recursos, com a utilização sistemática de notas fiscais com agudas irregularidades de natureza fiscal, objetivando burlar a fiscalização estatal, não se limitando referidos vícios à aplicação incorreta da verba destinada à publicidade. 3.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Tais elementos são hábeis a evidenciar os vícios insanáveis que configuram ato doloso de improbidade administrativa, conforme previsto na legislação de regência, a teor do entendimento consolidado no âmbito do eg. Tribunal Superior Eleitoral. 4. Recurso desprovido.

Da necessidade do pedido de medida cautelar

21. Além de ter plausibilidade fático-jurídica, a narrativa acima aponta para situação de fundado receio de dano ao erário e ao interesse público (*periculum in mora*), máxime em vista de atravessarmos ano eleitoral, em que o Tribunal de Contas e a Justiça Eleitoral devem somar e redobrar esforços no sentido de vedar, objetivamente, qualquer prática que represente margem de risco de uso indevido da máquina administrativa, capaz de favorecer determinados candidatos, em detrimento do princípio da igualdade de oportunidades de disputa no pleito de outubro de 2014. A continuidade da realização de despesas com combustíveis e lubrificantes sem a exigência de sujeição a rígido critério de controle por meio de planejamento e licitação, valendo-se dos preceitos da CEAP, importa dar margem a desvirtuamentos intoleráveis à ordem jurídica e lesivos aos cofres municipais.

22. Então se faz imperiosa a concessão de medida cautelar liminar com fundamento no artigo 1.º, I, da Resolução n.º 02/2012, para determinar seja suspensa a realização de despesas fracionadas para aquisição de combustíveis e lubrificantes sob o regime da CEAP da novel Lei n. 363/2014, ao menos até que se comprovem à Corte mecanismos eficientes para transparência, impessoalidade, economicidade e eficiência dos abastecimentos.

Do pedido

23. Pelo exposto, o Ministério Público de Contas requer:



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

I – a concessão de medida cautelar liminar no sentido de determinar aos respeitáveis vereadores de Manaus que suspendam os atos de aquisição de combustíveis e lubrificantes pelo regime da cota para o exercício da atividade parlamentar CEAP, até a comprovação de mecanismos eficientes de controle;

II - a ampla e oficial apuração e instrução mediante auditoria extraordinária das despesas efetuadas pelo regime de CEAP, em especial, para aquisição de combustíveis e lubrificantes, dentre outros;

III – o reconhecimento incidental de inconstitucionalidade da Lei n. 363, de 23 de abril de 2014, para fins de suspensão de seus atos e efeitos concretos;

IV – a final determinação de que a Câmara de Manaus proceda à extinção do regime atual da CEAP pela Lei n. 363, de 23 de abril de 2014, e que se abstenha de realizar, pelo regime de cotas, indenizações, provisão de fundos e semelhantes, despesas ordinárias, previsíveis e periódicas que devem ser alvo de planejamento e de licitação por órgão central, sob pena de multa por dia de descumprimento, com base no artigo 54, II e III, da Lei n. 2.423/96.

Protesta-se pela ciência dos encaminhamentos.

Manaus, 16 de maio de 2014.


RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA

Procurador de Contas