

PROCESSO TCE Nº 14.808.2011-00  
ENTIDADE: Câmara Municipal de Cruzeiro do Sul  
NATUREZA: Prestação de Contas  
OBJETO: Prestação de Contas da Câmara Municipal de Cruzeiro do Sul, exercício de 2010.  
RESPONSÁVEL: Nicolau Alves de Freitas  
RELATOR: Cons. Ronald Polanco Ribeiro  
VOTO VENCEDOR: Cons. Antonio Jorge Malheiro

## ACÓRDÃO Nº 11.060/2018

### PLENÁRIO

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS. CÂMARA MUNICIPAL DE CRUZEIRO DO SUL. EXERCÍCIO DE 2010. IRREGULAR. ARQUIVAMENTO.

**Vistos, relatados e discutidos** os autos do processo acima identificado, **ACORDAM** os Membros do Tribunal de Contas do Estado do Acre, **por maioria**, nos termos do **voto vencedor** do Conselheiro Antonio Jorge Malheiro: **1)** pela emissão de Acórdão julgando **IRREGULAR** a prestação de contas da Câmara Municipal de Cruzeiro do Sul, exercício de 2010, de responsabilidade do Sr. **Nicolau Alves de Freitas**, nos termos do artigo 51, inciso III, alíneas “b” e “c” da Lei Complementar Estadual n. 38/93, em razão da incorreta forma da utilização da verba indenizatória e de ajuda de custo, sem contudo aplicar a pena de devolução e/ou multa, ante a ausência de provas da locupletação ilícita e, ainda, em atenção ao marco temporal estabelecido por este Tribunal para a despesa objeto da análise. **2)** Após as providências de estilo, pelo arquivamento dos autos. Divergiu, em parte, o Conselheiro José Augusto Araújo de Faria que votou pela irregularidade da prestação de contas, com consequente apuração dos valores pagos. Vencido o Conselheiro-Relator Ronald Polanco Ribeiro que votou, em síntese, pela regularidade com ressalva da prestação

de contas e pela notificação do Gestor para que corrija, nas próximas edições da espécie, as falhas catalogadas.

Rio Branco – Acre, 13 de dezembro de 2018.

Conselheiro **VALMIR GOMES RIBEIRO**  
Presidente do TCE/AC

Conselheiro **RONALD POLANCO RIBEIRO**  
Relator

Conselheiro **ANTONIO JORGE MALHEIRO**  
Voto Vencedor

Conselheiro **JOSÉ AUGUSTO ARAÚJO DE FARIA**

Conselheiro **ANTONIO CRISTOVÃO CORREIA DE MESSIAS**

Conselheira **DULCINÉA BENÍCIO DE ARAÚJO**

Conselheira **NALUH MARIA LIMA GOUVEIA**

Fui presente:

**SÉRGIO CUNHA MENDONÇA**  
Procurador-Chefe do MPC/TCE/AC

PROCESSO TCE/AC 14.808.2011-00  
ENTIDADE: Câmara Municipal de Cruzeiro do Sul/Acre  
NATUREZA: Prestação de Contas  
OBJETO: Prestação de Contas da Câmara Municipal de Cruzeiro do Sul/Acre, referente ao exercício de 2011.  
RESPONSÁVEIS: Nicolau Alves de Freitas  
RELATOR: Conselheiro Ronald Polanco Ribeiro

## RELATÓRIO

1. Trata-se de Prestação de Contas da Câmara Municipal de Cruzeiro do Sul/Acre, referente ao exercício orçamentário-financeiro de 2011, de responsabilidade do Sr. **Nicolau Alves de Freitas**, Presidente da Câmara Municipal de Cruzeiro do Sul/Acre à época.
2. O Corpo técnico do TCE/AC emitiu relatório às fls. 244 a 266 e relatório de análise técnica às fls. 300 a 307.
3. Citado o ex-gestor as fls. 274, o mesmo apresentou defesa às fls. 276 a 281 com anexos de fls. 282 a 297.
4. Após a fase do contraditório, a 2ª IGCE, manteve as seguintes inconsistências (item 4 do Relatório de Análise Técnica de fls. 300 a 307):
  - 4.1. Irregularidade no pagamento de Verba Indenizatória aos vereadores.
  - 4.2. Pagamento de “ajuda de custo” sem amparo legal.
5. Opinou o corpo técnico deste TCE pelo julgamento **IRREGULAR** das contas em razão do motivo citado no subitem 4 deste relatório, bem como, pela aplicação de multa ao ex-Gestor **Nicolau Alves de Freitas**.
6. O Ministério Público Especial junto a esta Corte emitiu parecer às fls. 313 a 314.

**É o relatório.**

Rio Branco - Acre, 13 de dezembro de 2018.

**Conselheiro Ronald Polanco Ribeiro**  
**Relator**

PROCESSO TCE/AC 14.808.2011-00  
ENTIDADE: Câmara Municipal de Cruzeiro do Sul/Acre  
NATUREZA: Prestação de Contas  
OBJETO: Prestação de Contas da Câmara Municipal de Cruzeiro do Sul/Acre, referente ao exercício de 2011.  
RESPONSÁVEIS: Nicolau Alves de Freitas  
RELATOR: Conselheiro Ronald Polanco Ribeiro

## VOTO

### O EXMO. SENHOR CONSELHEIRO RONALD POLANCO RIBEIRO

(Relator):

1. Folheando os autos denota-se que **das impropriedades** detectadas ao final da instrução decorrem de erros procedimentais e formais de cunho administrativo e contábil dos quais não resultaram danos ao erário apresentando-se, portanto, como passíveis de correção nas próximas edições da matéria, porque sanáveis, conforme precedentes de época deste TCE/AC. São elas:

1.1. Irregularidade no pagamento de Verba Indenizatória aos vereadores (pagamento de ajuda de custo e ausência de procedimento licitatório na utilização das verbas indenizatórias pelos senhores vereadores).

1.2. Pagamento de “ajuda de custo” sem amparo legal.

2. Quanto a **impropriedade** apontada (pagamento de verbas indenizatórias), teço as seguintes considerações:

2.1. Este TCE/AC tem identificado em inúmeros processos semelhantes ao presente caso a utilização, por parte dos gestores das Câmaras Municipais (dentre elas a de Cruzeiro do Sul), de verbas classificadas como de natureza “indenizatória” destinadas, de fato, a custear gastos correntes com contratações de assessorias, material gráfico, material de expediente, locação de bens móveis, imóveis e veículos,

equipamentos de informática, combustíveis, manutenção de veículos locados, etc. em aparente desacordo com os princípios basilares da Administração Pública, dada a habitualidade dos gastos com despesas de custeio, a aquisição (em certos casos) de quantidades excessivas, a falta de comprovação precisa das utilizações, a inobservância de finalidade pública e de pertinência com a atividade parlamentar.

- 2.2.** Entretanto, a experiência da Corte no julgamento de casos semelhantes sobre o pagamento irregular de verbas indenizatórias tem revelado que houve, por parte de todas as câmaras municipais, uma execução equivocada deste tipo despesa.
- 2.3.** Os gestores municipais aplicaram, por suposta equiparação ao legislativo federal, as regras lá utilizadas relativas à verba indenizatória, criando, algumas delas, inclusive, legislação e atos normativos reguladores próprios, no presente caso a Câmara Municipal de Senador Guimard utilizou a Resolução nº 03/2003, para pagar as ‘verbas indenizatórias’.
- 2.4.** Ocorre que a situação, na seara do Poder Legislativo municipal, não se assemelha com a atividade do legislativo federal. Os deputados federais, por atuarem na capital do país, distante de suas bases eleitorais e de suas residências, dispõem de verbas para custear este exercício político-legislativo.
- 2.5.** Já os vereadores, apesar de terem a mesma função em face de seu ente, estão próximos de suas bases, são residentes de seu município e, portanto, não dispõem da mesma situação para aquela despesa, pois a mesma deve ali ser procedida diretamente pela Mesa Diretora da Câmara.

- 2.6. Os Tribunais de Contas, com a sua função de zelar pelo erário público, têm também a inegável função educadora e orientadora.
- 2.7. Esta Corte verificou que as Câmaras dos 22 municípios de nosso Estado apresentavam problemas com a referida verba, problemas estes também constatados na grande maioria dos municípios de nosso País.
- 2.8. Diante de tal situação, este Tribunal vinha e vem orientando todas as Câmaras Municipais de modo a regularizar tais despesas, **estabelecendo-se um marco temporal para todas elas, que se deu para o exercício de 2015.**
- 2.9. Sendo esta prestação de contas relativa ao ano de 2012, convém destacar que esta Corte de Contas apenas no final de 2011, por ocasião do Acórdão nº 7.426 de 06/10/2011, manifestou-se acerca da matéria pela legalidade da mencionada verba orientando detalhadamente sobre a sua correta utilização, desde que atendidos alguns preceitos e, dentre esses, a impossibilidade de se estabelecer parcela fixa e permanente, dada a sua natureza eventual.
- 2.10. Isto porque a utilização da chamada “verba indenizatória” precisa obedecer rigidamente às regras que a estatuíram, notadamente o seu caráter eventual, estar diretamente relacionada ao exercício parlamentar e este, por sua vez, às atribuições constitucionais conferidas aos membros do Poder Legislativo, sem o que o uso desses recursos se torna irregular.
- 2.11. Contudo, em que pese a inobservância, por parte dos gestores, das regras obrigatórias para uso dessa verba, não vislumbro nos autos, prova de locupletação que possa ensejar a devolução dos valores pagos a esse título, **ressaltando mais uma vez o marco temporal**



**(2015) estabelecido por este Tribunal para este tipo de despesa em decisão anterior desta Corte.**

**2.12.** Neste sentido, insubsistentes as irregularidades apontadas, pelo fato do marco temporal estabelecido por esta Corte.

**2.13.** Vale lembrar ainda, que a implantação das verbas de Gabinete, foi durante a Gestão do senhor **Raimundo Celso Lima Verde** falecido em 13/07/2012 e que durante a Gestão do senhor **Romário Tavares D'avila** tais verbas foram suspensas.

**3.** Quanto a ocorrência relativa ao pagamento de “ajuda de custo” a mesma tinha cunho meramente indenizatório, aplicando-se no presente caso os mesmos argumentos elencados nos subitens 2.1 a 2.13, deste voto.

**4.** E também, quanto a ocorrência relativa a não realização de processo licitatório pelos Vereadores quando da utilização da “verba indenizatória”, tenho a mesma como falha formal, e ainda, pedimos vênica para esclarecer o seguinte:

**4.1.** A regra é o procedimento licitatório. Todavia, pelo custo de uma licitação, que varia entre R\$ 3.000,00 até R\$ 7.000,00 só aqui no Acre, muitas vezes realizar esse procedimento não se coaduna com o princípio da eficiência previsto na Constituição Federal.

**4.2.** Nesse sentido, a Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 8.666/1993) no artigo 24, incisos I e II, facultou a contratação direta até o limite de R\$ 8.000,00 (compras e outros serviços) ou R\$ 15.000,00 (obras e serviços de engenharia), de modo a minorar este custo e garantir, efetivamente uma contratação mais vantajosa para a Administração Pública. **Vale lembrar que a última atualização nos valores ocorreu em maio de 1998 pela Lei n. 9.648 publicado no DOU de 28.5.1998, valores totalmente defasados atualmente.**

- 4.3.** A Revista Zênite, em 2013<sup>1</sup> em seu blog publicou uma matéria referindo-se que o valor de dispensa para outros serviços e compras deveria ser de R\$ 20.000,00 (isso em 2013). Isto é já demonstrava na ocasião a defasagem.
- 4.4.** Nessa mesma linha de entendimento, destaca-se a Lei nº 10.534, de 13 de abril de 2017, publicado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, em 13 de abril de 2017, que dispõe sobre correção monetária dos valores das modalidades licitatórias no âmbito do Estado de Mato Grosso, com base no IGP-M<sup>2</sup> até março de 2016. Neste sentido o valor atualizado de valor dispensável da licitação para os poderes e Órgãos do Estado de Mato Grosso previsto na Lei n. 8.666/1993, art. 24, inciso II é de R\$ 34.379,33 (trinta e quatro mil trezentos e setenta e nove reais e trinta e três centavos).
- 4.5.** Nesse mesmo sentido o governo federal já atualizou os valores das modalidades previstas na Lei 8.666/1993<sup>3</sup>, conforme Decreto Federal n. 9.412/2018, sendo facultado a dispensa por valor até R\$ 33.000,00 para obras e serviços de engenharia e até R\$ 17.600,00 para compras e outros serviços.
- 4.6.** Vale lembrar também que as leis mais recentes já trazem valores mais atualizados. Foi o que ocorreu com o Estatuto das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista (Lei n. 13.303 de 30/06/2016 cujos

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://www.zenite.blog.br/chegou-a-hora-de-atualizar-os-valores-de-dispensa-de-licitacao-previstos-nos-incs-i-e-ii-do-art-24-da-lei-no-8-66693/>>. Acesso em: 14 Mar 2018

<sup>2</sup> Índice Geral de Preços de Mercado.

<sup>3</sup> Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);  
b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e  
c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:

a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);  
b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e  
c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).

Processo TCE nº 14.808.2011-00 Acórdão nº 11.060/2018-Plenário

valores novos de dispensa por valor são respectivamente de R\$ 100.000,00 (obras e serviços de engenharia) e de **R\$ 50.000,00 (outros serviços e compras)** conforme art. 29, incisos I e II da referida Lei.

4.7. Assim, ao ultrapassar o valor da dispensa da Lei nº 8.666/1993, já que o valor específico da ‘verba indenizatória’ utilizada **por cada Vereador no exercício de 2011, não foi superior** ao valor de **R\$ 17.600,00**, não vislumbro prejuízos ao erário somente por este fato. Neste sentido, excepcionalmente no caso concreto deixo de considerar como irregular nesta prestação de contas, pelos argumentos já esposados.

5. Deixo, por fim, de sugerir a aplicação de multa ao ex-gestor **Nicolau Alves de Freitas**, por entender que a pretensão punitiva foi alcançada pela prescrição quinquenal, em face do período decorrido, autuação dos autos em 31.03.2011 e julgamento em dezembro de 2018.

6. **Ante todo o exposto, consubstanciado nas observações acima VOTO:**

6.1. nos termos do artigo 51, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 38/93, **REGULAR COM RESSALVA** a prestação de contas da Câmara Municipal de Cruzeiro do Sul, referente ao exercício orçamentário-financeiro de 2011, de responsabilidade do Sr. **Nicolau Alves de Freitas**, **valendo como ressalva: (i)** erros formais na utilização da verba indenizatória e de ajuda ‘ajuda de custo’.

6.2. Pela notificação do então Gestor do resultado deste julgamento;

6.3. Pela recomendação ao atual Gestor que corrija, nas próximas edições da espécie, as falhas catalogadas.

6.4. Após as formalidades de estilo, pelo **arquivamento** dos autos.

**É como Voto.**

Rio Branco - Acre, 13 de dezembro de 2018.

**Conselheiro Ronald Polanco Ribeiro**  
Relator

PROCESSO TCE Nº 14.808.2011-00  
ENTIDADE: Câmara Municipal de Cruzeiro do Sul  
NATUREZA: Prestação de Contas  
OBJETO: Prestação de Contas da Câmara Municipal de Cruzeiro do Sul, exercício de 2010.  
RESPONSÁVEL: Nicolau Alves de Freitas  
RELATOR: Cons. Ronald Polanco Ribeiro  
VOTO VENCEDOR: Cons. Antonio Jorge Malheiro

## **VOTO VENCEDOR**

1. Cinge o presente julgamento à análise da regularidade de despesas pagas à título de “ajuda de custo” e “verbas indenizatórias” pela Câmara Municipal de Cruzeiro do Sul, exercício de 2010, de responsabilidade do Sr. Nicolau Alves de Freitas.

2. As verbas indenizatórias, também chamadas de verbas de gabinete, são tema de discussão em diversos Tribunais de Contas.

3. Este TCE/AC tem identificado em inúmeros processos semelhantes ao presente caso a utilização, por parte dos gestores das Câmaras Municipais, de verbas classificadas como de natureza “indenizatória” destinadas, de fato, a custear gastos correntes com contratações de assessorias, material gráfico, material de expediente, locação de bens móveis, imóveis e veículos, equipamentos de informática, combustíveis, manutenção de veículos locados, etc. em aparente desacordo com os princípios basilares da Administração Pública, dada a habitualidade dos gastos com despesas de custeio, a aquisição (em certos casos) de quantidades excessivas, a falta de comprovação precisa das utilizações, a inobservância de finalidade pública e de pertinência com a atividade parlamentar.

4. Em nosso Estado, verificamos que houve, por parte de todas as câmaras municipais, uma execução equivocada deste tipo despesa. Os gestores

municipais aplicaram, por suposta equiparação ao legislativo federal, as regras lá utilizadas relativas à verba indenizatória, criando, inclusive, legislação reguladora.

5. Ocorre que a situação, na seara do poder legislativo municipal, não se assemelha com a atividade do legislativo federal. Os deputados federais, por atuarem na capital do país, distante de suas bases eleitorais e de suas residências, dispõem de verbas, tratadas como suprimento de fundos, para custear este exercício político-legislativo. Já os vereadores, apesar de terem a mesma função em face de seu ente, estão próximos de suas bases, são residentes de seu município e, portanto, não dispõem da mesma situação para aquela despesa, pois a mesma deve ali ser procedida diretamente pela Mesa Diretora da Câmara.

6. Ademais, esta Corte verificou que as Câmaras dos 22 municípios de nosso Estado apresentavam problemas com a referida verba, problemas estes também presente na grande maioria dos municípios de nosso País.

7. Diante de tal situação, este Tribunal vinha e vem orientando todas as Câmaras Municipais de modo a regularizar tais despesas, estabelecendo-se um marco para todas elas, que se deu para o **exercício de 2015**.

8. Na presente Prestação de Contas, observou-se o pagamento de despesas a título de “verba indenizatória” e “ajuda de custo”, no âmbito da Câmara Municipal de Cruzeiro do Sul, na quantia, respectivamente, de R\$ 9.621,97 (nove mil seiscentos e vinte e um reais e noventa e sete centavos) e R\$ 9.000,00 (nove mil reais).

9. A utilização da chamada “verba indenizatória” precisa obedecer rigidamente às regras que a estatuíram, notadamente a impossibilidade de se estabelecer parcela fixa e permanente, dado seu caráter eventual, e estar diretamente relacionada ao exercício parlamentar, tendo por base às atribuições constitucionais conferidas aos membros do Poder Legislativo. A inobservância de tais parâmetros torna o uso desses recursos irregular.

10. Contudo, em que pese a inobservância, por parte do gestor, das regras obrigatórias para uso dessa verba, não vislumbramos, prova de locupletação

ilícita, para ensejar a devolução dos valores pagos a esse título, ressaltando mais uma vez o marco temporal estabelecido por este Tribunal para este tipo de despesa.

11. A ajuda de custo, anteriormente prevista, também já não é aplicada.

12. Pelo exposto, por coerência ao atual entendimento deste Tribunal nestes casos, referentes àqueles exercícios, anteriores ao supracitado marco temporal, **VOTO:**

**1)** Pela emissão de Acórdão julgando **IRREGULAR** a prestação de contas da Câmara Municipal de Cruzeiro do Sul, exercício de 2010, de responsabilidade do Sr. **Nicolau Alves de Freitas**, nos termos do artigo 51, inciso III, alíneas “b” e “c” da Lei Complementar Estadual n. 38/93, em razão da incorreta forma da utilização da verba indenizatória e de ajuda de custo, sem contudo aplicar a pena de devolução e/ou multa, ante a ausência de provas da locupletação ilícita e, ainda, em atenção ao marco temporal estabelecido por este Tribunal para a despesa objeto da análise.

**2)** Após as providências de estilo, pelo arquivamento dos autos.

**É como Voto.**

Rio Branco – Acre, 13 de dezembro de 2018.

Conselheiro **ANTONIO JORGE MALHEIRO**  
Voto Vencedor