



**PROCESSO :7.754-2/2013**  
**ASSUNTO :CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO 2013**  
**UNIDADE :CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ**  
**RESPONSÁVEIS :JOÃO EMANUEL MOREIRA LIMA E OUTROS**  
**RELATOR :CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS PEREIRA**

### **PARECER Nº 6464/2015 (VISTA)**

Na Sessão Plenária do dia 22/09/2015, pedi e obtive vista deste processo que trata das Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Cuiabá - Exercício 2013, com o propósito de aprofundar a reflexão do Ministério Público de Contas acerca de três apontamentos: 1º) majoração da verba indenizatória dos vereadores; 2º) aumento dos seus subsídios; e 3º) cumprimento do contrato nº 001/2013 celebrado entre a Câmara de Cuiabá e a empresa PROPEL.

Quanto à verba indenizatória, que foi majorada pela Lei Municipal nº 5.643/2013 (passando de R\$ 15.0000,00 para R\$ 25.000,00), entendo que o apontamento deve ser mantido. Explico:

Por um lado, é certo que o aumento da verba indenizatória não está condicionado à regra constitucional que veda o aumento de subsídio para a mesma legislatura (art. 29, VI, CF /88 – princípio da anterioridade). Contudo, é inegável que o aumento estabelecido na Lei nº 5.643/2013 foi desproporcional e fora de padrões de razoabilidade. O Parecer Ministerial da lavra do Procurador Dr. Getúlio Moreira Filho já destaca a exponencial evolução da verba indenizatória dos vereadores de Cuiabá nos últimos anos (212,5% de 2010 a 2013). O aumento da verba indenizatória só se justifica diante de um quadro de variação fática dos motivos que autorizaram a sua concessão e, ainda assim, não pode ser feito sem parâmetros.

A fixação de um limite (teto) para a verba indenizatória deve passar por uma avaliação criteriosa, de modo que não venha a engessar a discricionariedade legislativa, mas também não a transmute em arbitrariedade. Assim, após análise dos



argumentos a respeito da matéria, estou convencido de que dois critérios devem ser observados, quando se trata de fixação do valor de verba indenizatória, além do que já está estabelecido na Resolução de Consulta nº 29/2011:

a) A instituição ou majoração de verba indenizatória deve, preferencialmente, ser precedida de um estudo que vise a calcular o valor médio gasto pelo agente público em cada uma das atividades ou fatos objetos de indenização. Desse modo, além de ser possível chegar a um valor próximo do real das despesas, seria viável exigir que cada aumento das indenizações esteja acompanhado de uma motivação fática (exemplo: aumento dos custos com transporte, alimentação, moradia, hospedagem, etc.) que justifiquem a majoração;

b) Além disso, deve-se fixar um valor total dentro de padrões razoáveis, impondo-se, como limite máximo, o valor do próprio subsídio do agente público. Dessa forma, o subsídio seria o teto das indenizações.

A utilização do subsídio como limite máximo para a fixação de verba indenizatória fundamenta-se na própria natureza das duas espécies de verbas. As indenizatórias, por conceito, prestam-se a ressarcir o agente público pelas despesas que realiza no desempenho de sua atividade. Esse ressarcimento não poderia ser superior à própria remuneração pelo seu trabalho, pois há uma inconsistência lógica em indenizar mais do que remunerar. Desse modo, sugiro como limite máximo para instituição e majoração de verba indenizatória, o próprio subsídio do agente público. Dentro deste contexto, é importante ressaltar que esse foi o limite estabelecido pela Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Mato Grosso nos autos da Ação Civil Pública nº 9728-08.2013.811.0041, Agravo de Instrumento nº 60080/2013, Relatora Desembargadora Maria Erotides Kneip Baranjak, em 1º/10/2013.

Não obstante essas considerações, concluo que, no caso concreto, não era possível exigir dos vereadores de Cuiabá que se adequassem a algum limite máximo para majorar suas próprias verbas indenizatórias. Deveriam, claro, ter observado a moralidade, a economicidade e a razoabilidade – o que não fizeram – mas não estavam obrigados a observar um valor-limite específico, pois não há, até o momento, ato



normativo que o estabeleça.

Nesse sentido, embora vislumbre a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.643/2013, por afrontar a moralidade, a proporcionalidade e a razoabilidade, concluo que, neste caso, não há que se falar em devolução dos valores pagos com fundamento nessa lei. Isso porque, ainda que a majoração tenha sido exagerada, não me parece adequado exigir, com base nessa interpretação, a devolução de valores percebidos anteriormente ao pronunciamento deste Tribunal sobre a inaplicabilidade da lei, dando-se efeito *ex nunc* à decisão, portanto, determinando, por conseguinte, à atual gestão da Câmara Municipal de Cuiabá que se abstenha de pagar verbas indenizatórias que somadas ultrapassem o valor do subsídio do vereador.

No que se refere ao aumento dos subsídios dos vereadores, posiciono-me, também, pela manutenção da irregularidade. É que, no caso, há clara afronta ao artigo 29, VI da Constituição Federal, tendo em vista que a Lei Municipal nº 5.642/2013 fixou o subsídio dos vereadores de Cuiabá para a mesma legislatura em que foi editada. A inconstitucionalidade é, portanto, evidente.

Registro informação trazida aos autos, segundo a qual a referida lei teria sido enviada para sanção do Chefe do Executivo ainda no ano de 2012, ou seja, na legislatura anterior. Contudo, não vejo como esse argumento pode alterar a conclusão de que a lei é inconstitucional. Ora, uma lei só passa a existir no momento da sua promulgação. O fato de a Câmara ter enviado o projeto para sanção antes do término da legislatura anterior não é relevante, na medida em que somente o momento do seu surgimento como lei é que importa para verificação do cumprimento da norma do artigo 29,VI, CF/88.

No caso, não é sequer possível alegar que o atraso para a promulgação da referida lei ocorreu por conta da demora do Executivo. Isso porque, segundo informação extraída da defesa, a lei foi enviada para sanção no dia 26 de dezembro de 2012. Se o Chefe do Executivo tem 15 dias para sancionar ou vetar, é evidente que o projeto de lei, seguindo o seu curso normal, seria promulgado apenas na legislatura seguinte.



Diante desses fatos, manifesto-me pela declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.642/2013, por afronta ao princípio da anterioridade.

Penso, contudo, que os valores percebidos pelos vereadores com fundamento nesta lei não devem ser devolvidos. Não me parece adequado afirmar que houve um dano ao erário. Isso porque, apesar de ter ocorrido um erro grave na edição da lei, os pagamentos foram efetuados com base em um diploma normativo válido até o momento, razão pela qual entendo ser caso de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, para que passe a valer a partir da decisão deste Tribunal, ou seja, efeito *ex nunc*.

Por último, quanto ao apontamento relacionado ao Contrato nº 001/2013, celebrado entre a Câmara de Cuiabá e a empresa PROPEL, a equipe técnica apontou a realização de um pagamento de R\$ 1.411.641,50 (um milhão quatrocentos e onze mil seiscentos e quarenta e um reais) à referida empresa sem que tivesse havido, comprovadamente, a entrega da integralidade dos bens contratados. A empresa teria entregue apenas 2% dos produtos contratados, o que corresponde a valor de R\$ 28.232,83 (vinte e oito mil duzentos e trinta e dois reais), gerando um prejuízo (dano ao erário) de R\$ 1.383.408,67 (um milhão trezentos e oitenta e três mil quatrocentos e oito reais).

Entretanto, posteriormente, a equipe de auditoria retificou seu posicionamento no sentido de imputar um débito ao então gestor, Sr. João Emanuel Moreira Lima, no valor de R\$ 476.841,50. De acordo com os auditores, essa mudança deveu-se à dificuldade em quantificar o dano, tendo em vista a aquisição, pela empresa, de insumos os quais poderiam, em tese, ter garantido a execução do contrato.

Nesse ponto, peço vênia para discordar da equipe técnica, pelas seguintes razões:

1º) O fato de ter a empresa PROPEL emitido notas fiscais a partir do mês de abril de 2013, referentes à aquisição de insumos para a sua atividade não implica



concluir que a empresa prestou os serviços. Aquisição de insumos diz respeito à atividade empresarial da PROPEL e não ao cumprimento do contrato com a Administração Pública. Não existe um nexo direto de causalidade entre os dois fatos;

2º) Reconheço a dificuldade dos auditores em quantificar o dano. Contudo, não percebo esse fato como um óbice à imputação de débito ao gestor e à empresa mencionada, no valor total pago. Isso porque é ônus da Administração verificar a correta liquidação antes de proceder o pagamento, isto é, constatar se os serviços foram devidamente prestados ou se os produtos foram entregues.

Sendo assim, é ônus do gestor provar, por meio de documentos hábeis, quando, como e quanto do produto foi realmente entregue, a fim de justificar a liberação do pagamento, ainda mais quando se trata de um processo de prestação de contas. Caso não o faça, deve ressarcir o erário em razão da ausência de prestação de contas.

O ressarcimento ao erário, como se sabe, não é sanção. É a devida compensação do que foi pago indevidamente e que causou uma lesão aos cofres públicos. Caso o gestor comprove que o serviço foi prestado por completo, não há que se falar em ressarcimento. Contudo, na hipótese em comento, de acordo com a equipe técnica, houve comprovação de apenas 2% do serviço (correspondente ao valor de R\$ 28.232,83), de modo que os outros 98% (correspondente a R\$ 1.383.408,67) devem ser ressarcidos.

Se, por um lado, a equipe de auditoria deste Tribunal fez um esforço no sentido de procurar a verdade real e quantificar o dano, por outro, digo que, neste caso, não caberia a equipe técnica, mas sim ao então gestor e à empresa PROPEL demonstrarem que o dano não ocorreu, porque, como já expus, há, na hipótese, uma inversão do ônus da prova, na medida em que a lei impõe ao gestor a obrigação da correta liquidação da despesa e do dever de prestar contas.

Desse modo, entendo ser caso de imputar ao então gestor, Sr. João Emanuel Moreira Lima e à empresa PROPEL Comércio de Materiais para Escritório LTDA, solidariamente, o valor de R\$ 1.383.408,67 (um milhão trezentos e oitenta e três



mil quatrocentos e oito reais), a título de ressarcimento ao erário, ocasionado pela realização de pagamentos sem devida comprovação de entrega dos produtos contratados.

Diante do exposto, no mérito, opino pela irregularidade das contas anuais de gestão da Câmara de Cuiabá, exercício 2013, divergindo do parecer do Ilustre Procurador de Contas, Dr. Getúlio Moreira Filho, nas seguintes propostas de encaminhamento:

a) **incidentalmente, pela inconstitucionalidade e consequente inaplicabilidade das Leis Municipais nº 5.642/2013 e nº 5.643/2013**, que tratam, respectivamente, sobre a fixação dos subsídios dos vereadores para a legislatura 2013 a 2016 e sobre a majoração da verba indenizatória aos parlamentares municipais;

b) **pela modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade** das referidas leis, a fim de tenham efeitos prospectivos (*ex nunc*), ou seja, a partir da decisão deste Tribunal;

c) **pela determinação à Câmara Municipal de Cuiabá** que se abstenha de pagar verbas indenizatórias que somadas ultrapassem o valor do subsídio do vereador;

d) **pela imputação de débito no valor R\$ 1.383.408,67 (um milhão trezentos e oitenta e três mil quatrocentos e oito reais)** ao Sr. João Emanuel Moreira Lima, ex-presidente da Câmara Municipal de Cuiabá e à empresa PROPEL Comércio de Materiais para Escritório LTDA, solidariamente, a título de ressarcimento ao erário, pelas irregularidades na execução do contrato, referente à realização de pagamentos sem a devida contraprestação de serviços;

e) **pela aplicação de multa de 10% sobre o valor do dano**, ao Sr. João Emanuel Moreira Lima, com fundamento no artigo 287 do Regimento Interno do TCE/MT;

f) **por acompanhar os demais termos do Parecer Ministerial nº**



**2.560/2015**, exarado nestes autos.

É o Parecer Vista.

Cuiabá/MT, 19 de outubro de 2015.

(assinatura digital)\*

**GUSTAVO COELHO DESCHAMPS**

**Procurador-Geral de Contas**

---

\* Documento assinado digitalmente de acordo com a Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012