



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA BRANCA
CONTROLADORIA GERAL

PARECER/CGM/Nº015/2023

OFÍCIO Nº 024/2023

A CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ÁGUA BRANCA, no cumprimento das atribuições estabelecidas nos arts. 31, 70 e 74 da CF, art. 29, 70 e 76 da Constituição Estadual, arts. 25 e 51 da Lei Orgânica Municipal, Lei Municipal 1.122/13, vem por meio desta, emitir **PARECER** nos autos do expediente em epígrafe:

I – DO RESUMO

Trata-se de expediente no qual a Câmara Municipal de Águia Branca solicita parecer da Controladoria Geral do Município quanto à possibilidade de conceder Cota de Combustível aos Vereadores.

II – DO CONTROLE INTERNO

Os artigos 31, 70 e 74 da Constituição da República estabelecem regras sobre a fiscalização dos atos da Administração, dentro de um controle interno, concebido e articulado com todas as unidades administrativas no desempenho das respectivas funções. J.U. Jacoby Fernandes (2016, p. 102) ensina que:

A principal função do controle interno, para apoiar o controle externo, está no dever de orientar a autoridade pública no sentido de evitar o erro, efetivar um controle preventivo, colher subsídios mediante o controle concomitante para determinar o aperfeiçoamento das ações futuras e rever os atos já praticados para corrigi-los antes mesmo da atuação do controle externo.¹(Grifos nossos)

Objetivamente, Tathiane Piscitelli (2018, p. 238) explica que, “**a despeito de se afigurar como modalidade de apoio ao controle externo, exercido pelos**

¹ FERNANDES JACOBY, Jorge Ulisses. Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2016.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA BRANCA
CONTROLADORIA GERAL

Tribunais de Contas, o controle interno mostra-se relevante especialmente por atuar de forma preventiva a eventuais ilegalidades e ilicitudes.²

Desse modo, é imprescindível ressaltar que, muito embora o órgão de controle interno exerça suas funções em caráter preventivo de forma a orientar os atos administrativos do órgão, os pareceres elaborados não substituem aqueles emitidos pela Procuradoria Jurídica da Casa, assim como não vinculam a decisão final do gestor, que possui a prerrogativa legal do Poder Discricionário na prática dos atos administrativos, com a liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo.

III – DO MÉRITO

Primordialmente, salutar trazer à baila que a temática “Cota de Combustível aos Vereadores” é embaraçosa e dificultosa em seu entendimento, tendo em vista que, não há disponível no acervo jurídico, regulamentação padrão acerca do tema em nível estadual ou federal.

É cediço que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES possui dois **Pareceres em Consulta TC 031/2005** e **TC 038/2003** que versam sobre cota de combustível para vereadores.

Em primeira análise, assevera-se que para o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES, como **regra geral**, o Poder Legislativo Municipal não poderia arcar com os gastos referentes aos automóveis particulares do Vereador. Isto é, a Corte de Contas possui entendimento pela excepcionalidade da concessão de cota de combustível aos vereadores, conforme **Parecer em Consulta TC 038/2003** acerca do tema:

“somente em casos excepcionais a Edilidade poderia arcar com os gastos inerentes a despesas com automóveis particulares dos edis, ou seja, nos casos em que o Legislativo não disponha de veículo (s) próprio (s), ou cedido pelo Executivo, ou ainda locados, e desde que os vereadores utilizassem o próprio veículo em deslocamentos a fim de tratar de assuntos de interesse público, com autorização expressa da Câmara e desde haja também prévia

²PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2018.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA BRANCA
CONTROLADORIA GERAL

autorização em lei específica, bem como dotação orçamentária e fixação de valor máximo a ser despendido.”

No mesmo sentido se encontra o **Parecer em Consulta TC 31/2005**, ao responder os questionamentos da Câmara Municipal de Ibraçu ao qual fixa condições para a possibilidade de repasse de combustível aos 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.

Nesses termos, calha ressaltar que a possibilidade do custeio do combustível somente é possível quando:

- a) o legislativo não dispuser de veículo (s) próprio (s), ou cedidos pelo Executivo, ou ainda locados;
- b) os Vereadores utilizarem o próprio veículo em deslocamentos a fim de tratar de assuntos de interesse público;

E mais, conforme Parecer em Consulta TCE-ES nº 31/2005, Acórdão TC nº 195/2018-Primeira Câmara é imprescindível a:

- a) prévia previsão legal;
- b) definição do valor ou quota máxima a ser gasto;
- c) aquisição de combustíveis por meio de procedimento licitatório.
- d) condições claras e objetivas de utilização;
- e) critérios e limites aos gastos;
- f) instrumentos que possibilitem o efetivo controle e fiscalização.

Além dos referidos pareceres em consulta - que tratam da matéria de forma abstrata, faz-se necessário mencionar os ***julgados*** do TCE-ES dispostos no mais recente entendimento da Corte de Contas através do **Relatório de Solicitação de Informações 00017/2020-1 na Manifestação TC nº 00135/2020-1**, em que a matéria foi tratada em virtude da ocorrência de **irregularidades em casos concretos**, sobretudo diante de **inconsistências na utilização desses recursos**. Senão, vejamos alguns exemplos extraídos do sistema de jurisprudência do TCE-ES:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA BRANCA
CONTROLADORIA GERAL

ACÓRDÃO TC- 195/2018 – PRIMEIRA CÂMARA

(...) VOTO VISTA DO EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN: 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. (...), então Presidente da Câmara. (...) 2.2.4. **Pagamentos de despesa sem finalidade pública** (Item 2.2.1 da ITI 097/2013) (...) 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.** (...) 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 conseqüente ressarcimento dos valores. Processo: 2257/2012; Data da sessão: 07/03/2018; Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo Natureza. (g.n)

ACÓRDÃO TC-151/2013

Cuidam os presentes autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor (...), em face do Acórdão TC nº 594/2008, prolatado, às fls. 227/230, dos autos do Processo TC nº 1523/2007, em apenso, que julgou irregulares as contas prestadas pelo interessado, relativas ao exercício de 2006, apenando-o com multa pecuniária no valor de 1.000 VRTE's, a ser recolhida ao Tesouro Estadual, além de ressarcimento ao erário municipal no valor de R\$ 40.468,14 VRTE's,



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA BRANCA
CONTROLADORIA GERAL

tendo em vista os seguintes procedimentos irregulares: (...) **Trata a irregularidade da ausência de demonstração de que os abastecimentos de combustíveis realizados pelos edis tiveram por fim deslocamentos para tratar de assuntos de interesse do Poder Legislativo Municipal**, conforme preceitua a Lei Municipal nº 5.110/2005. (...) No que tange à presente irregularidade, convém esclarecer que a questão nuclear desta não se adstringe ao fornecimento de combustível aos vereadores para utilização de veículos próprios, mas sim à regularidade ou à legalidade do respectivo fornecimento, que só poderá ser demonstrada a partir da análise da motivação da concessão do combustível e a confrontação desta com o interesse público tutelado pelo Legislativo Municipal. A Administração Pública está obrigada a motivar todos os atos que edita, inclusive os atos tidos como discricionários, sob pena de invalidação. (...) O administrador público deve motivar seus atos e instruir adequadamente os processos administrativos para que não restem dúvidas quanto ao feito. Impende destacar que inexistente interesse público contrário à moralidade administrativa. **Outrossim, a ausência de prestação de contas ou de motivação no fornecimento de combustível para os vereadores é incompatível com o interesse público.** (...) **Gastar dinheiro público em combustível na forma apontada nos autos, sem qualquer prestação de contas por parte de cada vereador, não guarda relação com os valores constitucionais e legais existentes.** (...) **Assim, o uso de dinheiro público de maneira informal, sem motivação ou prestação de contas, não guarda a mínima relação com o interesse público, tornando incontestável a ocorrência da irregularidade apontada nos autos.** (...) Nesse contexto (...) opina-se pela manutenção da irregularidade. Dados do processo Inteiro teor Processo: 2139/2009 Data da sessão: 23/04/2013 Relator: Marco Antônio da Silva (g.n)

ACÓRDÃO TC-704/2015 – PRIMEIRA CÂMARA

(...) Trata-se de Auditoria Especial realizada na Câmara Municipal de Marilândia, relativo ao período de 2003 a 2007, por determinação da Decisão TC 4558/2009 (fl. 01), proferida nos autos do Processo TC 1682/2008 (Relatório de Auditoria Ordinária - exercício 2007). (...) 3.1. **AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE FINALIDADE PÚBLICA** (item 1.1 da ITI 01/2011) (...) Do contrário, **sem a efetiva prova do fornecimento do combustível e de seu uso exclusivo no interesse público, a cota de combustíveis aos vereadores se transforma em autêntico subsídio indireto, vedado pelo artigo 39, §4º da Constituição da República.** (...) E a matéria não é nova perante o TCE-ES, sendo disciplinada pelos Pareceres em Consulta TC-038/2003 e TC-031/2005. (...) o Defendente não se desincumbiu do ônus de provar que zelou pela observância do bom e regular uso da cota de combustíveis no exclusivo interesse público, ofendendo o previsto nos Pareceres em Consulta TC-038/2003 e TC-035/2005, os princípios constitucionais da legalidade, da finalidade e do interesse público (arts. 37 da Constituição da República e 32 da Constituição Estadual), bem como os artigos 39, §4º, da CF, 3º da Lei Federal 8.888/93 e 63 da Lei Federal 4.320/64. (...) Conclui-se, portanto, pela manutenção da irregularidade, estando o responsável (...) sujeito ao ressarcimento de 11.921,0220 VRTE, equivalentes a R\$ 20.902,32



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA BRANCA
CONTROLADORIA GERAL

(vinte mil novecentos e dois reais e trinta e dois centavos), no exercício 2007. Processo: 2233/2010; Data da sessão: 03/06/2015; Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo. (g.n)

Portanto, a ausência da observância dos princípios constitucionais da **legalidade**, da **finalidade pública** e do **interesse público** (arts. 37 da Constituição da República e 32 da Constituição Estadual), transforma a Cota de combustível aos Vereadores em autêntico subsídio indireto, **vedado** pelo art. 39, §4º da Constituição Federal, o que poderá ocasionar a responsabilização do Vereador, e a abertura de processo de improbidade administrativa em seu desfavor.

IV – DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, consoante a análise sobre a possibilidade concessão de Cota de Combustível aos Vereadores, a par do entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo através dos **Pareceres em Consulta TC 031/2005** e **TC 038/2003**, e do **Relatório de Solicitação de Informações 00017/2020-1 na Manifestação TC nº 00135/2020-1** aplicado ao caso concreto, a **CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**, opina pela possibilidade de concessão de Cota de combustível aos Vereadores de forma excepcional, conforme as normas relativas sobre o tema debatidas neste Parecer.

Contudo, em razão da **excepcionalidade** da temática, o órgão de Controle Interno Municipal, emite **ORIENTAÇÃO-RECOMENDATÓRIA** a esta Casa de Leis, pela **NÃO REGULAMENTAÇÃO DE CONCESSÃO DE COTA DE COMBUSTÍVEL AOS VEREADORES**, em razão dos seguintes motivos:

- a) **baixa demanda** de viagens para assuntos de interesse público da Câmara Municipal de Águia Branca;
- b) histórico pretérito de Julgamento irregular de Prestação de Contas Anual desta Casa de Leis em virtude do **uso irregular** de veículo próprio pela Câmara Municipal;
- c) **Ausência de interesse público ou finalidade pública** que justifique a criação de norma a regulamentar a cota de combustível;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA BRANCA
CONTROLADORIA GERAL

- d) A **alta quantidade de processos em tramitação de Ação Civil de Improbidade Administrativa em face de parlamentares**, motivadas pelo gozo de benefício de Cota de combustível em situação irregular.

Outrossim, o Controle Interno Municipal sugere que a Câmara Municipal reflita sobre o tema em tela antes da aprovação de qualquer regulamentação pertinente, inclusive no que tange a responsabilização por Improbidade Administrativa em virtude do uso irregular do benefício pela ausência de interesse público.

É o parecer do Controle Interno. SMJ.

Águia Branca/ES, 14 de setembro de 2023.

MENARA SCALDAFERRO RODRIGUES

Controladora Geral do Município
OAB/ES 29.295 - Decreto nº 9.245/2021