



PROCESSO Nº 10.834-0/2017 – AUTOS DIGITAIS
PRINCIPAL ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
INTERESSADOS EDUARDO BOTELHO – Presidente da Assembleia Legislativa
LUIS OTÁVIO TROVO MARQUES DE SOUZA – Procurador-Geral da Assembleia Legislativa
ASSUNTO CONSULTA
RELATOR CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO

RAZÕES DO VOTO

Inicialmente, passo à averiguação dos requisitos de admissibilidade da Consulta.

Nos termos do Regimento Interno desta Corte de Contas:

Art. 232. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no art. 48 e seguintes da Lei Complementar 269/07, deverá atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

- I. Ser formulada por autoridade legítima;
 - II. Ser formulada em tese;
 - III. Conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;
 - IV. Versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.
- (...)

Art. 233. Estão legitimados a formular consulta:

- I. No âmbito estadual:
 - (...)
 - c) O Presidente da Assembleia Legislativa;
 - (...)

Verifico que o Consulente, na qualidade de atual Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, possui legitimidade para formular a presente consultação.

Ademais, observo que trata-se de dúvida abstrata, além de conter quesitos objetivos com indicações acerca da dúvida a ser sanada.

Por fim, a matéria em comento está inserida na competência deste Tribunal de Contas.



Posto isso, **CONHEÇO** a Consulta formulada.

Passo à análise da indagação suscitada.

Como bem delineado pela Consultoria Técnica e pelo Parecer ministerial, a presente Consulta gira em torno do questionamento acerca da **possibilidade de se imputar aos próprios parlamentares estaduais, por meio de seus respectivos gabinetes, a responsabilidade pelo controle dos gastos com combustível, bem como da aquisição de passagens aéreas e terrestres, incumbindo-lhes a guarda e a conservação dos documentos comprobatórios de despesa.** Além disso, o Consultente também questiona sobre a **possibilidade de remanescer à Primeira Secretaria da Assembleia Legislativa tão somente a competência de fiscalizar a correta e pontual prestação de contas, mediante relatório simplificado a ser encaminhado mensalmente por cada gabinete legislativo.**

A Consultoria Técnica, em seu Parecer nº 18/2017, elaborou uma vasta e elucidativa explanação do caso, sendo que, para que houvesse um melhor entendimento de suas justificativas e sistematização de seus argumentos, apresentou as fundamentações em forma de tópicos separados.

Inicialmente, tratou do dever constitucional e legal da prestação de contas, bem como da efetiva responsabilidade de os entes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública implementarem e exercerem, em seu âmbito, um sistema de controle interno administrativo (SCI).

Ademais, concentrou-se na temática da obrigatoriedade da observância do princípio da segregação de funções, o qual preconiza a necessidade de a Administração repartir funções entre os seus agentes públicos cuidando para que tais indivíduos não exerçam atividades incompatíveis umas com as outras, especialmente aquelas que envolvam a prática de atos e, posteriormente, o controle e fiscalização dos mesmos.

Em seguida, e já adentrando no mérito da Consulta, aduziu sobre a **impossibilidade** de o Poder Legislativo instituir verbas de gabinetes ou utilizar



adiantamento para a realização de despesas com gabinete, inclusive indicando diversas jurisprudências deste Tribunal de Contas no mesmo sentido.

Por conseguinte, sustentou a **impossibilidade** de cada gabinete parlamentar, individualmente, controlar, guardar documentos e realizar a prestação de contas dos recursos orçamentários da Assembleia, haja vista que tal dever cabe à **Mesa Diretora do Poder Legislativo Estadual**, na figura de seu Primeiro Secretário, não cabendo, portanto, o fracionamento desse dever em 24 (vinte e quatro) unidades responsáveis, ou seja, uma para cada gabinete de Deputado.

Ao final, apontou a **impossibilidade** de remanescer ao Primeiro Secretário apenas a incumbência de fiscalização da correta e pontual prestação de contas dos gabinetes por meio de relatório simplificado.

Em conclusão, a Consultoria Técnica asseverou:

a) No caso da AL/MT, a gestão administrativa dos recursos do órgão é exclusiva da sua respectiva Mesa Diretora (Art. 24 da CE/89), que o faz por meio da estrutura administrativa por ela implementada e supervisionada, a qual incumbe o dever de prestar contas (parágrafo único do Art. 70 da CF/88), não havendo possibilidade de estes gestores se eximirem da responsabilidade de prestação de contas dos recursos administrados pelo órgão, inclusive para aqueles destinados à aquisição de combustível, passagens aéreas ou terrestres, mesmo que utilizados por Gabinetes de Parlamentares;

b) Cabe exclusivamente à administração geral da AL/MT (Mesa Diretora) implementar os controles internos administrativos do órgão (SCI), visando alcançar todas as finalidades, os objetivos e as salvaguardas delineadas na legislação vigente, não podendo, assim, os controles administrativos sobre as despesas do órgão, inclusive quanto à regularidade da aquisição de combustível, da concessão de passagens aéreas ou terrestres, serem delegados a Gabinetes de Parlamentares;

c) Não é possível a atribuição a um único setor a competência para a realização de atividades incompatíveis entre si (requisição de bem ou serviço, a emissão de empenho, o atesto de recebimento dos serviços ou bens, a realização de pagamento e a contabilização), posto que tal atribuição não se permite que haja controles cruzados realizados por vários departamentos e servidores diferentes, o que ofende o princípio basilar do controle interno da segregação de funções e, também, o Princípio da Moralidade;



d) O modelo de descentralização de aplicação de recursos e de controle das despesas com aquisição de combustível, passagens aéreas e terrestres dos Gabinetes de Parlamentares da AL/MT, sugerido pelo consultante, implica, indiretamente, na instituição e manutenção de “verba de gabinete”, vedada pela legislação pátria e a jurisprudência deste Tribunal de Contas.

Portanto, em sua proposta de encaminhamento trouxe como sugestão a aprovação da ementa da **Resolução de Consulta** já colacionada no Relatório deste Voto.

O Ministério Público de Contas, em total concordância com o posicionamento técnico, apresentou o Parecer Ministerial nº 1.555/2017 apurando, igualmente, que não é possível a presente forma de delegação de responsabilidade questionada, na medida em que a origem do recurso é de competência da Assembleia Legislativa, e não de cada Parlamentar individualmente considerado, sendo que aceitar a possibilidade aventada pelo Consultante seria como permitir que alguém prestasse contas de um recurso que não é originalmente seu, embora dele se possa fazer uso.

Ultrapassadas tais considerações, passo à minha análise do caso.

Assim como realizado pela Consultoria Técnica bem como pelo Órgão Ministerial, faz-se necessário discorrer, inicialmente, acerca do **dever legal de prestação de contas**.

A Constituição Federal, em seu art. 70, parágrafo único, estabelece que:

Art. 70. (...).

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, assumam obrigações de natureza pecuniária.** (Grifei).

Em complementação, no que tange à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, deverão prestar contas, de forma solidária, todos os membros da **Mesa Diretora**, por se constituir em colegiado responsável pela



gestão de recursos públicos administrados pelo Legislativo Estadual, com fulcro no art. 24, da Constituição do Estado de Mato Grosso, *in verbis*:

Art. 24. A Assembleia Legislativa será dirigida por uma Mesa composta de um Presidente, um Primeiro e um Segundo Secretários, a qual cabe, em colegiado, a direção dos trabalhos legislativos e serviços administrativos.

Nessa toada, aproveito para parafrasear o entendimento trazido pela Consultoria Técnica onde concluiu-se que, “*no caso da AL/MT, a gestão administrativa dos recursos do órgão é exclusiva da sua respectiva Mesa Diretora (art. 24 da Constituição do Estado), a qual incumbe o dever de prestar contas (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal), não havendo possibilidade de estes gestores se eximirem da responsabilidade de prestação de contas dos recursos administrados pelo órgão, inclusive para aqueles destinados à aquisição de combustível e de passagens aéreas ou terrestres, mesmo que utilizados por gabinetes de Parlamentares*”.

Por conseguinte, e, neste ponto, destaco o trabalho elaborado pela equipe técnica e ministerial, sendo de importância ressaltar que a identificação do responsável pela prestação de contas possui estreita relação com a origem do recurso, quem é o seu detentor e qual a sua destinação final.

Logo, no caso da Assembleia Legislativa existem as hipóteses de **recursos que são direcionados aos Parlamentares direta e individualmente**, bem como **outros recursos que são de direito da Assembleia enquanto órgão do Poder Legislativo**.

O primeiro caso, popularmente conhecido como “verba indenizatória”, é de direito do Parlamentar e possui o condão de custear a atuação das suas atividades parlamentares, as quais se enquadram, inclusive, os gastos com combustível e com passagens aéreas ou terrestres, relativas ao deslocamento do respectivo Deputado Estadual e de sua equipe. Por outro lado, o segundo caso abarca os custeios da manutenção da própria instituição, dentre outros assuntos administrativos.



No entanto, evidencio que os questionamentos trazidos pelo Consulente visam à instituição da chamada “**Verba de Gabinete**”, mediante a possibilidade de se custear a aquisição de combustível e de passagens por meio de **recursos da Assembleia Legislativa, e não da própria verba recebida por cada Parlamentar**, ficando à cargo destes a prestação de contas, mediante relatório simplificado, dos respectivos valores recebidos.

Em outras palavras, seria permitir que o Parlamentar preste contas de determinado valor recebido para custeio de gastos extras à verba indenizatória, que já são de seu uso próprio e de seus servidores, dentro das suas necessidades.

Ressalta-se, ainda, que tal prática é considerada vedada por esta Corte de Contas, conforme a **Resolução de Consulta nº 29/2011**, já colacionado nos Pareceres técnico e ministerial.

Ademais, como bem trouxe o Ministério Público de Contas, atualmente o valor referente aos gastos com passagens e combustível é gerenciado e pago diretamente pela Assembleia Legislativa, e não pela verba indenizatória de cada Parlamentar, sendo, portanto, de responsabilidade da Casa de Leis o dever de guarda e gerenciamento, por se tratar de assunto administrativo, em alusão ao art. 24 da Constituição Estadual, já supracitado.

Outrossim, e, em concordância com os Pareceres técnico e ministerial, não há possibilidade de se desobrigar a Assembleia Legislativa do seu dever de prestar contas, em uma suposta tentativa de transferência de responsabilidade aos Parlamentares, ainda que o uso do recurso seja realizado por estes, haja vista que a sua origem não provém do Parlamentar, tal qual ocorre com a verba indenizatória, mas sim da Casa Legislativa.

Não é possível, ainda, que a Assembleia conceda o recurso diretamente para o gabinete do Deputado Estadual, uma vez que tal prática configura, também, a chamada “Verba de Gabinete”, que, conforme já exposto, teve a sua prática reprovada por este Tribunal de Contas.



Já no que concerne acerca da responsabilidade pela prestação de contas dos gastos ora comentados, **não** há de se acatar a possibilidade de se retirá-la da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, através de sua Primeira Secretaria, e transferi-la para o gabinete de cada Parlamentar.

Nesse sentido, não é possível a forma de delegação de responsabilidade ventilada pelo Consulente, na medida em que a origem do recurso é de competência da Assembleia Legislativa, e não de cada Parlamentar individualmente considerado.

Por fim, corroboro integralmente com os posicionamentos explanados pela Consultoria Técnica e pelo Ministério Público de Contas, em sentido contrário aos questionamentos trazidos pelo Consulente.

VOTO

Diante dos fundamentos explicitados nos autos, **ACOLHO** o Parecer Ministerial nº 1.555/2017, da lavra do Procurador-geral Getúlio Velasco Moreira Filho, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** desta Consulta e pela proposta de **Resolução de Consulta** apresentada pela Consultoria Técnica, conforme regra do art. 236, parágrafo único, do Regimento Interno do TCE/MT, integralmente e nos seguintes termos:

Resolução de Consulta nº __/2017. Despesa. Mesa Diretora da Assembleia Legislativa. Responsabilidade direta pela aplicação, controle e fiscalização das despesas do órgão.

1) É ilegal a instituição de verba para custear, individualmente, a manutenção de gabinetes dos parlamentares estaduais, sendo que tais despesas, a exemplo de aquisição de combustíveis, passagens aéreas e terrestres, devem ser submetidas ao regular processo de planejamento, execução, controle e fiscalização direta da própria administração da Assembleia Legislativa, conforme pacífica jurisprudência deste Tribunal de Contas;



2) A responsabilidade direta pelo planejamento, execução, controle, fiscalização e prestação de contas das despesas incorridas pela Assembleia Legislativa, inclusive daquelas necessárias à manutenção dos gabinetes de parlamentares, é de sua Mesa Diretora, nos termos do art. 24 da CE/89.

Por fim, às disposições do art. 81, inciso IV, do RITCE/MT.

Esse é o Voto.

Gabinete de Conselheiro, Cuiabá, 17 de julho de 2017.

(assinaturas digitais disponíveis no endereço eletrônico: www.tce.mt.gov.br)

Conselheiro **DOMINGOS NETO**

Relator