



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 183880/21
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
ENTIDADE: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: ADEMAR LUIZ TRAIANO
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 320/22 - Tribunal Pleno

Prestação de contas anual. Assembleia Legislativa do Paraná. Exercício de 2020. Regularidade com ressalva decorrente da ausência de licitação para contratação de serviços de locação de veículos. Expedição de recomendação.

I. RELATÓRIO

Encerram os autos prestação de contas anual da ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARANÁ, concernente ao exercício de 2020, de responsabilidade de ADEMAR LUIZ TRAIANO (01/02/2020 a 31/12/2020).

Instruindo o feito, a Coordenadoria de Gestão Estadual (Instrução n.º 760/2021, peça 26) opinou pela abertura do contraditório após a verificação das seguintes impropriedades: (i) encaminhamento extemporâneo de módulo integrante do SEI-CED, relativamente ao primeiro quadrimestre (prazo para o envio até 01/06/2020, tendo o módulo sido enviado em 17/06/2020); (ii) divergência no total da despesa com pessoal para fins de apuração do limite, referente a janeiro a dezembro de 2020, entre relatório de gestão fiscal produzido pela unidade técnica (R\$ 400.682.552,99) e o publicado pelo órgão (R\$ 397.442.639,74); e (iii) achado no relatório da inspetora de controle externo responsável pela fiscalização do ente, consistente na verificação de despesas com locação de veículos pagas com verbas de ressarcimento.

Aberto o contraditório, a ALEP apresentou manifestação (peça 32), onde alegou que: (i) os envios dos dados correram em conformidade com os prazos previstos, dada a formulação de pedido de dilação de prazo (Requerimento Externo n.º 335270/20), deferido por esta Corte (Despacho n.º 476/2020 lavrado no referido



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

processo); (ii) quanto à divergência de valores, “trata-se de valor a deduzir da despesa bruta (despesa bruta - despesas não computadas = despesa líquida), porém, por este montante, no mês de novembro/20, estar negativo, devido à estornos feitos por parte da PARANÁPREVIDÊNCIA, e considerando o prazo exíguo entre confecção e publicação dos relatórios, optou-se em primeiro momento por não deduzir esta despesa, uma vez que a dedução de uma valor negativo, causa um efeito controverso (despesa bruta menor que despesa líquida), mas tendo em vista o relatado pela unidade técnica da Corte Estadual de Contas, e com vistas a unificação exata dos dados e relatórios (RGF e SEI-CED), afastando quaisquer dúvidas ou diferenças, entendemos oportuno, republicar o RGF - 3º quadrimestre de 2020, sendo este tratado no protocolo (SEI) n.º 14012-25.2021, incluindo o valor supra mencionado” (fls. 4); e (iii) “as verbas de ressarcimento parlamentar é matéria disciplinada pela Resolução nº 15, publicada no Diário Oficial da ALEP, de 12/11/2019 (edição n.º 1.851), e regulamentada pelos Atos da Comissão Executiva n.º 2820, n.º 2821/2019, n.º 83/2020 e n.º 385/2020, tratando-se de verbas que possuem o caráter indenizatório e são destinadas, exclusivamente, à cobertura de despesas do agente político quando no exercício de mandato e em atividade parlamentar. No caso, ainda é importante esclarecer que o ressarcimento parlamentar das despesas com o transporte dos deputados realizado com veículos está previsto no artigo 14 e seguintes da Resolução n.º 15/2019, sendo matéria regulamentada pelo Ato da Comissão Executiva n.º 2820/2020, com estipulação de valores e regras para os procedimentos, cuja forma atual resulta de diálogos institucionais anteriormente celebrados com o Ministério Público Estadual e do consequente atendimento da Recomendação Administração n.º 4/2019 – MPPR, conforme a oportunidade e conveniência administrativa desta Casa de Leis” (fls. 5).

A 1ª Inspeção de Controle Externo (Instrução n.º 15/2021-1ª ICE, peça 39) entendeu por regularizados os itens atinentes ao encaminhamento extemporâneo de módulo do SEI-CED e à diferença no total da despesa com pessoal, no entanto, ressaltou o ponto atinente às despesas com locação de veículos pagas com verbas de ressarcimento, consignando determinação ao ente para que realize licitação com vistas à contratação de serviços de locação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

veículos para uso dos parlamentares, em observância aos princípios que regem a Administração Pública.

A Coordenadoria de Gestão Estadual (Instrução n.º 1073/2021, peça 40) e o órgão ministerial (Parecer n.º 238/21, peça 41) corroboraram o vertido pela 1ª ICE, opinando pela regularidade com ressalva e determinação.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Observo que durante a instrução processual foram analisadas as demonstrações da execução orçamentária, financeira, patrimonial e de resultados relativos ao período abrangido pelo processo, sem prejuízo, ainda, da verificação relacionada ao atendimento dos aspectos legais a que estão sujeitos os atos de gestão.

Além disso, consoante registrado pelas duas unidades instrutivas, foi dado atendimento ao contexto normativo que disciplina a prestação de contas em análise, não tendo sido constatadas quaisquer restrições à sua aprovação, o que, a propósito, foi acompanhado pelo *Parquet* de Contas, tendo apenas sido ressalvada a questão atinente à realização de despesas com locação de veículos adimplidas com verbas de ressarcimento.

E, assim, deve a presente prestação de contas ser considerada regular, em consonância com o expendido pela unidade técnica e pelo órgão ministerial, cujos opinativos adoto como razões para assim decidir.

Em que pese isso, discordo da oposição da ressalva em razão de despesas com locação de veículos pagas com verbas de ressarcimento e da sugestão da determinação correlata.

De plano, registre que inexistente vedação de índole constitucional à percepção de verba de natureza indenizatória pelos titulares de mandato eletivo do Poder Legislativo, de qualquer das esferas que compõem a federação brasileira. Tanto é verdade, que no âmbito federal, o Senado, pelo Ato da Comissão Diretora n.º 3, de 30/01/2003, e a Câmara dos Deputados, pelo Ato da Mesa n.º 43, de 21/05/2009, possibilitaram o pagamento de montante indenizatório relacionado a diversas despesas feitas em razão do exercício da função parlamentar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na seara da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, a verba de ressarcimento – assim aqui alcunhada a verba correlata à federal –, na atualidade, regulamentada pela Resolução n.º 15, de 12/11/2019, possui caráter indenizatório e se destina à cobertura de despesas relacionadas à atividade parlamentar (artigo 1º), prestando-se à devolução de despesas relacionadas a: passagens e taxas de embarque, serviço de hospedagem e estadias, material de expediente, material de higiene, limpeza, conservação e desinfecção, serviços de reparos e conservação de bens imóveis, serviços de divulgação da atividade parlamentar, copa e cozinha, insumos de informática, serviços de comunicação, telefone e dados, serviços técnicos profissionais, serviços de energia elétrica, serviços de água e esgoto, serviços gráficos e de encadernação, tributos e demais despesas com imóveis, serviços de correio e postagens, fretes e transporte de encomendas, locação de imóveis, locação de equipamentos de informática, reprografia e móveis, serviços de locação de áudio, vídeo e foto, assinaturas de periódicos, hospedagem e manutenção de sites, TV a cabo ou similares, periódicos, *clipping* e teleprocessamento, serviços de segurança especializada, serviços de promoção e organização de eventos, locação de imóvel para residência do parlamentar em Curitiba, despesas com locomoção de táxi ou veículo similar, despesas com transporte em embarcações, aquisição de alimentação ou refeição e participação em cursos e eventos congêneres (artigo 5º).

Em primeiro lugar, detentores de mandato eletivo, em qualquer das esferas, exercem atividade legiferante e de fiscalização, e não administrativa. Dito de outro modo, não são parte da Administração Pública em sentido estrito, não lhes alcançando estritamente os preceitos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição, e a própria legislação que disciplina as licitações e contratos administrativos em geral. De fato, a verba em epígrafe é paga ao deputado, com o hialino escopo de recompor seu patrimônio pessoal afetado pela realização de despesas feitas em função do seu mandato parlamentar. Ainda que na origem esse montante tenha índole pública, isso por si só não reivindica a necessidade de instauração de procedimento licitatório para implementar seu dispêndio. Se assim não fosse, a própria remuneração do parlamentar (subsídio), oriunda evidentemente dos cofres públicos, se sujeitaria à regra da licitação. Ora, o gasto do numerário pago ao parlamentar,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

independentemente da sua natureza, seja remuneratório ou seja indenizatório, prescindem de licitação. Por óbvio que no concernente a qualquer verba de caráter indenizatório, onde se inclui a de ressarcimento discutida nos autos, há que se ter presente determinados parâmetros, que não podem ser olvidados sob pena de atrair eventual mácula no seu pagamento. Nesse sentido, o pagamento de verba de ressarcimento, para restar em harmonia com a legalidade, deve pautar-se por anterior previsão normativa e orçamentária e pela estrita vinculação ao exercício da atividade parlamentar, requisitos esses assentes nos autos e não contestados. E aqui deve ficar claro que as despesas relativas à atividades parlamentares não se restringem apenas àquelas relacionadas diretamente à função legislativa e fiscalizatória, mas também a jungida à representação popular, que lhe é imanente e necessária. Ou seja, quadra que se considere atividade parlamentar para fins de uso da verba de ressarcimento aquela ação destinada a tornar vívida a relação entre eleitor e eleito, possibilitando àquele que conheça as ações deste, e que este conheça as necessidades daquele.

Em segundo lugar, percebe-se que, pela referida norma, são diversas as despesas que podem ser pagas mediante verba de ressarcimento e a eleição de quais despesas efetivamente serão realizadas depende única e exclusivamente de cada um dos deputados em razão das peculiaridades do exercício da sua atividade parlamentar. Cada qual, dentro do exercício de suas funções, que decorrem da titularidade do mandato eletivo, mediante a sua discricionariedade, realizará aquelas que melhor lhe aprouver, e na quantidade necessária para ao pleno exercício de sua atividade. Ocorre que a instalação de um procedimento licitatório, dada a gama do seu objeto que compreende a aquisição de diversos bens e contratação de inúmeros serviços, há que considerar, como dito, as peculiaridades da atividade de cada deputado, o que significa encontrar fornecedores e prestadores de serviços, não apenas na capital do Estado, onde fisicamente se situa a ALEP, mas também nos diversos municípios onde a atividade parlamentar se impõe cotidianamente, ou seja, devem ser consideradas as necessidades locais e regionais de cada parlamentar, com suas características específicas, dado o singular exercício do seu mandato eletivo, o que tornaria a realização do referido certame não factível. Assim, o concurso dessas variáveis



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

alentam como desarrazoada a eleição da licitação, eis que frágil a economicidade que dela se pretenda haurir, quando comparada a forma de contratação vergastada pela unidade técnica, mas consolidada no âmbito federal e dos estados.

No âmbito federal, não se vislumbra irregular na jurisprudência do Tribunal de Contas da União a instituição e o uso de verba similar, entendendo-a, portanto, como lícita, dada a sua conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro. O que eventualmente se submete ao crivo do referido tribunal são fraudes ou desvios de finalidade na utilização da citada verba, a exemplo do que pode se encontrado no Acórdão n.º 1312/2014, do Plenário, o que não é o caso dos autos, eis que tão somente se contesta a utilização da verba em si para o pagamento de despesa autorizada na regra que a disciplinou.

II. VOTO (Conselheiro relator José Durval do Mattos Amaral)

Ante o exposto, nos termos dos artigos 16, I, da Lei Complementar n.º 113, de 15/12/2005, VOTO:

I) pela regularidade das contas da ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARANÁ, concernente ao exercício de 2020, de responsabilidade de ADEMAR LUIZ TRAIANO (01/02/2020 a 31/12/2020);

II) Após o trânsito em julgado, pelo encerramento dos autos, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

É o voto.

III. VOTO DIVERGENTE (Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares)

Disponibilizada a proposta de voto no plenário virtual pelo Conselheiro Relator, José Durval do Mattos Amaral, o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares divergiu e apresentou a seguinte proposta:

“Em que pese o entendimento diverso do Ilustre Relator, entendo que deve ser consignada **ressalva** decorrente da ausência de licitação para contratação de serviços de locação de veículos, nos exatos termos propostos pela 1ª Inspeção de Controle Externo, tanto no Relatório de Fiscalização juntado na peça 25 (fls. 9/17), como na Instrução 15/21 (peça 39, fls. 2/4).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diversamente da fundamentação do brilhante voto lançado, compartilho o entendimento da 1ª ICE, no sentido de que, por não se tratar do ressarcimento de despesas com veículo próprio, seja de parlamentar ou de servidor da ALEP, a locação de veículos pela própria entidade, mediante prévia licitação, além de se amoldar à exigência constitucional do art. 37, XXI, da CF, permitirá uma significativa economia de recursos públicos, conforme os precedentes trazidos, nos seguintes termos:

Assim, objetivando alicerçar o presente estudo, a equipe de fiscalização realizou pesquisa acerca de órgãos da Administração Pública que realizaram procedimentos licitatórios para locação de veículos com frotas padronizadas.

Verificou-se que diversos órgãos estaduais, como Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Casa Civil, DETRAN/PR e a própria ALEP (apenas para a área administrativa), realizam licitações para locação de veículos (fl. 15 da peça 25).

Vale destacar os seguintes trechos da manifestação conclusiva da unidade técnica, juntada na peça 39, que deixam clara a necessidade de aprimoramento desse procedimento, em face da alta demanda pelos serviços de locação de veículos:

A unidade anteriormente responsável pela fiscalização da entidade apurou que, apenas entre os meses de janeiro a junho de 2020, a Assembleia Legislativa do Estado gastou R\$ 1.528.493,51 com locação de veículos destinados ao uso de parlamentares, quantia que representa 24,10% de todas as despesas ressarcidas a deputados no período (fl. 2)

(...)

Vale ressaltar, por fim, que contratações públicas precedidas de licitação se sujeitam a controle substancialmente mais efetivo e célere quando comparadas a procedimentos de ressarcimento, sobretudo em virtude da possibilidade de atuação prévia e concomitante dos órgãos de fiscalização e da sociedade civil (fl. 4).

Ainda a propósito, as percucientes observações do douto Ministério Público de Contas, lançadas na fl. 3 da peça 41:

Pertinente, ainda, a recomendação sugerida pelas Inspetorias de Controle Externo e pela Coordenadoria de Gestão Estadual. De fato, parece inexistir qualquer justificativa de ordem fática



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ou jurídica que aponte para a inviabilidade de utilização de processo licitatório para a contratação de serviços de locação de veículos. Veja-se, ainda, que a contratação centralizada aparenta atender melhor à eficiência administrativa, pois o aumento da escala poderia resultar em melhores preços e condições, além de racionalizar e facilitar o controle sobre o uso desse serviço pelos parlamentares.

De outro lado, não se ignora que o serviço em comento é relevante para o exercício das atribuições inerentes ao mandato parlamentar. O que não autoriza, porém, sua aquisição de forma discricionária, em contrariedade ao ordenamento jurídico. Entende-se, pois, que caberá à Assembleia Legislativa promover levantamento detalhado sobre a forma como este serviço está sendo utilizado pelos Deputados, quais são os principais prestadores contratados, locais onde o serviço é tomado, valor médio do serviço etc. Com o panorama devidamente delineado será possível verificar se a demanda dos parlamentares poderá ser regularmente suprida por meio de contrato firmado pela administração da Casa Legislativa após regular procedimento licitatório (grifamos).

Por esse motivo, além da ressalva, acompanho a **recomendação** da unidade técnica, constante da peça 25, fl. 16/17, no sentido de que *“estude a possibilidade de ampliar o objeto de suas licitações para locação de veículos, a fim de incluir também os veículos destinados ao atendimento das necessidades dos gabinetes dos parlamentares, excluindo as respectivas despesas daquelas indenizáveis mediante ressarcimento”*.

Face ao exposto, dirijo do Ilustre Relator, para propor que seja consignada **ressalva** decorrente da ausência de licitação para contratação de serviços de locação de veículos, com a expedição de **recomendação** no sentido de que *“estude a possibilidade de ampliar o objeto de suas licitações para locação de veículos, a fim de incluir também os veículos destinados ao atendimento das necessidades dos gabinetes dos parlamentares, excluindo as respectivas despesas daquelas indenizáveis mediante ressarcimento”*, nos exatos termos propostos pela 1ª Inspeção de Controle Externo.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto divergente do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por voto de desempate do presidente, em:

I. Julgar pela **regularidade** das contas da ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARANÁ, concernente ao exercício de 2020, de responsabilidade de ADEMAR LUIZ TRAIANO (01/02/2020 a 31/12/2020), com **ressalva** em face da ausência de licitação para contratação de serviços de locação de veículos;

II. Recomendar à ALEP que *“estude a possibilidade de ampliar o objeto de suas licitações para locação de veículos, a fim de incluir também os veículos destinados ao atendimento das necessidades dos gabinetes dos parlamentares, excluindo as respectivas despesas daquelas indenizáveis mediante ressarcimento”*.

III. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

b) após, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. (voto vencedor)

Os Conselheiros JOSÉ DURVAL DO MATTOS AMARAL e IVAN LELIS BONILHA, e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO, votaram pela regularidade das contas. (voto vencido)

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 17 de fevereiro de 2022 – Sessão Virtual nº 2.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente