

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 028.317/2016-5 [Aposos: TC 034.107/2018-5, TC 015.087/2017-4, TC 025.092/2013-8, TC 023.229/2017-9]

Natureza: Monitoramento

Órgãos: Câmara dos Deputados; Senado Federal

Representação legal: Cidney Arantes Carrasquel Coelho e outros, representando a Câmara dos Deputados.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. UTILIZAÇÃO DE COTAS PARA EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR. OPORTUNIDADES DE APRIMORAMENTO NA GESTÃO DOS RECURSOS APLICADOS NO RESSARCIMENTO DE DESPESAS. RECOMENDAÇÕES.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da SecexAdmin (peças 25-27):

### *Introdução*

1. *Trata-se de monitoramento do Acórdão 1.312/2014-TCU-Plenário (relator Walton Alencar), prolatado em 21/5/2014 no TC 025.092/2013-8, que encaminhou à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal cópia daqueles autos, para, com base nos procedimentos previstos em seus normativos internos, procederem à apuração de supostas irregularidades cometidas por parlamentares com a utilização de recursos das cotas para o exercício de atividade parlamentar, e determinou aos seus órgãos de controles internos o acompanhamento das providências adotadas para as apurações, bem como informarem o resultado nos próximos relatórios de gestão das respectivas casas legislativas.*

2. *O TC 025.092/2013-8 cuidou de representação da SecexAdministração decorrente do expediente “Operação Pega-Safado” (peça 4), produzido pelo grupo de voluntários denominado Operação Política Supervisionada (OPS), o qual noticiava irregularidades praticadas por deputados e senadores com o uso das verbas das Cotas para o Exercício da Atividade Parlamentar (Ceap - Câmara e Ceaps - Senado).*

3. *Posteriormente à prolação do acórdão acima, foi anexado ao processo o “Dossiê Dois” (peça 5), relatando outras possíveis irregularidades cometidas por deputados com recursos da cota. Por despacho de 6/6/2014 o relator dispensou a esse documento o tratamento já determinado pelo acórdão, de maneira que as irregularidades nele relatadas também foram encaminhadas à Câmara dos Deputados para apuração.*

### *Processos relativos à utilização indevida da Ceap e Ceaps autuados no TCU*

4. *A eventual utilização indevida de recursos das cotas parlamentares (antigamente “verba indenizatória”) é ou já foi objeto de diversos processos neste tribunal, entre os quais:*

5. *O TC 007.109/2007-0, tratou de indícios de irregularidades na utilização de verba das cotas para divulgação de atividade parlamentar. Diante da dificuldade em fazer a distinção entre as atividades de prestação de contas ao cidadão-eleitor e de controle social sobre a atividade legislativa, e a indevida divulgação do parlamentar para promoção pessoal, com viés político-eleitoral, o Acórdão 942/2013-TCU-Plenário, de 17/4/2013 (relator Walton Alencar), recomendou à Câmara dos Deputados:*

9.2.1. institua em seus normativos internos regulamentação detalhada dos gastos passíveis de ressarcimento, a título de despesas com divulgação da atividade parlamentar, de que trata o inciso XII do art. 2º do Ato 43/2009 da Mesa Diretora daquela Casa Legislativa, de modo que não seja permitida a utilização de recursos públicos na promoção pessoal do deputado, em face da vedação expressa do § 1º do art. 37 da Constituição Federal;

9.2.2. institua, em seus normativos internos, que o pedido de ressarcimento, a título de despesas com divulgação da atividade parlamentar, seja acompanhado da apresentação da publicidade ou divulgação realizada, para que não seja permitida a utilização de recursos públicos na promoção pessoal do deputado, em face da vedação expressa do § 1º do art. 37 da Constituição Federal;

6. O TC 009.647/2009-4, analisou supostas irregularidades na concessão e utilização de cotas de passagens aéreas aos deputados federais com finalidade estranha ao objetivo do mandato. O Acórdão 2.426/2009-TCU-Plenário, de 14/10/2009 (relator Raimundo Carreiro), determinou à Casa que apurasse os fatos e obtivesse o ressarcimento das despesas eventualmente impugnadas.

7. O TC 009.648/2009-1, examinou supostas irregularidades na concessão e utilização de cotas de passagens aéreas em relação aos senadores. O Acórdão 2.427/2009-TCU-Plenário, de 14/10/2009 (relator Raimundo Carreiro) determinou ao Senado que apurasse os fatos e obtivesse o ressarcimento de passagens eventualmente impugnadas e à sua Secretaria de Controle Interno informar o resultado das medidas. Não há notícia de acompanhamento posterior, seja pelo tribunal ou pelo Senado.

8. Sobre a emissão de passagens aéreas, tramitava no Ministério Público Federal (MPF) o Inquérito Civil Público 1.16.000.000780/2009-19. Após 28 ações penais contra 72 ex-deputados, o MPF verificou que parte dos crimes de peculato, pela emissão de passagens a terceiros e parentes, já estavam prescritos e manifestou-se pela extinção das punibilidades. Assim, o inquérito continuou com investigações na esfera penal contra apenas 50 dos ex-congressistas (peça 10, p. 54-57).

9. O TC 020.892/2014-4 (autuado 26/8/2014, relator Aroldo Cedraz), relativo à representação do MPF, questionando a contratação de bens e serviços rotineiros, ordinários e previsíveis, por meio das cotas, tais como: materiais de expediente para os escritórios de apoio parlamentar, locação de móveis e equipamentos, suprimentos de informática, locação e aquisição de licenças de uso de softwares, combustíveis, lubrificantes, serviços de segurança e de divulgação da atividade parlamentar, os quais deveriam ser objeto de licitação. O processo encontra-se em instrução nesta unidade técnica.

10. O TC 011.956/2015-1, denúncia relativa à utilização da Ceap para locação irregular de veículos pelo deputado Heberte Lamark (PSDB/PE), por meio da BVV Boa Viagem Rent a Car, apreciado pelo Acórdão 2.916/2017-TCU-Plenário, de 12/12/2017 (relator Augusto Nardes).

11. O TC 013.815/2016-4, em que se verificou que o ex-deputado Henrique Eduardo Alves locou entre 2009-2012, com verbas da Ceap, veículos de fornecedoras de automóveis para circulação no DF e entorno, mas apresentou comprovantes de abastecimentos emitidos em sua quase totalidade por posto localizado em Natal/RN. O Acórdão 1.590/2018-TCU-Plenário, de 11/7/2018 (relator Marcos Bemquerer) determinou à Câmara apurar os fatos e informar providências em até 180 dias.

12. Por fim, o TC 025.092/2013-8, que deu origem a este monitoramento, transferiu à investigação das irregularidades decorrentes dos expedientes “Operação Pega-Safado” e “Dossiê Dois” às casas legislativas e aos seus órgãos de controle interno, nos mesmos moldes do procedimento que havia sido adotado no Acórdão 2.426/2009-TCU-Plenário (relativa às passagens aéreas). Ressalta-se que esse TC 025.092/2013-8 é objeto de constantes solicitações de

informações por diversas unidades do MPF, com vista à instrução de procedimentos preparatórios, notícias de fato ou inquéritos civis.

13. Quanto a este monitoramento, após notificados das determinações do Acórdão 1.312/2014-TCU-Plenário, por meio dos Avisos 589 e 591-GP/TCU (peça 2), o então presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves, via Of. 1354/2014-SGM/P, de 22/7/2014 (peça 3), remeteu ao TCU parecer do Secretário-Geral da Mesa, Mozart Vianna de Paiva, nos seguintes termos:

“Tendo em vista não terem sido apontados, no acórdão em epígrafe, indícios específicos de prática de ilícitos, e considerando-se a inexistência de identificação do autor da respectiva comunicação, responsável pela disponibilização dos supracitados documentos, em contrariedade ao art. 253, I, do RICD, sugiro a Vossa Excelência o arquivamento do Aviso n. 591-GP/TCU, do Tribunal de Contas da União, e dos documentos que o acompanham, com base no art. 268 do RICD.”

14. Assim, junto à Câmara dos Deputados, a deliberação do tribunal foi meramente arquivada, conforme despacho do Presidente daquela Casa, em 22/7/2014, não tendo havido a apuração das supostas irregularidades cometidas pelos parlamentares, conforme determinado pela Corte (peça 3).

15. Da parte do Senado não há resposta remetida ao TCU. A deliberação do tribunal, expedida em 21/5/2014, determinou ao Senado apurar e à sua Secretaria de CI informar o resultado da apuração nos próximos relatórios de gestão, mas os relatórios de 2014, 2015 e 2016 não trouxeram informações.

#### *Documentos de Apoio*

16. A Ceap destinada a custear os gastos dos deputados federais foi instituída pelo Ato de Mesa 43/2009 (peça 11, p. 1-9, com alterações por atos posteriores). A Ceaps dos senadores foi instituída pelo Ato da Comissão Diretora 3/2003 (peça 11, p. 17-25), com procedimentos para administração, controle e ressarcimento disciplinados pelo Ato do Primeiro-Secretário 5/2014 (peça 11, p. 26-30).

17. Para as análises feitas neste monitoramento, as informações relativas aos gastos com cotas parlamentares (natureza das despesas ressarcidas, datas, valores, fornecedores, entre outros elementos), foram extraídas dos bancos de dados disponibilizados pela Câmara e Senado em seus portais na internet, as quais não constituem peça dos autos tendo em vista estarem disponíveis para consulta pública e porque constituírem volume de dados extremamente extenso, restando inviável sua juntada.

18. Também para a instrução foram realizadas pesquisas nos cadastros de informações sociais, de empregados e de recolhimentos à previdência social (Cnis, Caged, Gfip), no ComprasNet, nos sistemas de registro de favorecidos e fornecedores de materiais e/ou serviços à administração pública (Siasg, Siafi, OGU), de acompanhamento de contratos (Siac), de convênios (Siconv), no Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), nos sistemas da Receita Federal do Brasil (CPF e CNPJ), nos cadastros das juntas comerciais e/ou inscrições municipais, nos diários oficiais da União, estados e/ou Distrito Federal, na internet e, em alguns casos, também no Facebook, outras mídias e jornais.

#### *Análise Técnica*

19. Tendo em vista que as medidas até então implementadas pelo tribunal, de determinar e/ou recomendar que as próprias casas legislativas, juntamente com seus controles internos, procedam à apuração dos fatos, responsabilizações e eventuais ressarcimentos decorrentes de mau uso de cotas parlamentares, não têm se mostrado eficazes, optou-se por fazer as apurações que se

mostram, desde já, em levantamentos sumários, possíveis de serem realizadas em relação à parcela das denúncias apresentadas nos expedientes “Operação Pega-Safado” (peça 4) e “Dossiê Dois” (peça 5).

20. A fim de não sobrecarregar esta instrução, as pesquisas, exames sumários e detalhamento de cada suposta utilização irregular denunciada nos expedientes acima, estão discriminadas no documento de peça 24, o qual trata, primeiramente, das denúncias atinentes aos dois senadores e, depois, aos deputados por ordem alfabética. Nele também foram agregadas, por tratarem do mesmo tema, e a título de economia processual, averiguações de outras denúncias protocoladas na Ouvidoria do TCU ou divulgadas na mídia, com repercussão social, coletadas por esta UT ou enviadas ao tribunal.

21. Para determinados ressarcimentos questionados nos expedientes acima foi possível identificar documentos e/ou informações que afastam a ocorrência de irregularidade (peças 20-21).

22. Os casos em que uma conclusão objetiva não é possível subsidiam a análise sistêmica e as considerações, exames e propostas de encaminhamentos feitos a seguir.

23. Para esses, esclarece-se que se optou pelo não reforço das determinações para apuração das supostas irregularidades cometidas por parlamentares com a utilização de recursos das cotas, em razão dos custos operacionais dessa medida hodiernamente, haja vista grande parte dos gastos questionados nos expedientes que deram origem à deliberação ora monitorada, terem ocorrido em legislaturas encerradas, em conjunto com a dificuldade de se evidenciar infração administrativa para esse tipo de gasto, para fins de constatação de infração administrativa, área de atuação dos controles internos e deste tribunal, e eventual ressarcimento ao erário. A probabilidade de inefetividade desse tipo de apuração para despesas com o uso de cotas parlamentares é abordada a seguir, de modo que insistir em eventuais averiguações possivelmente implicará baixa probabilidade de apuração fática e ressarcimento.

#### *Análise Consolidada*

24. Os levantamentos promovidos para instrução desse monitoramento produziram indícios que indicaram a necessidade de reflexão mais ampla sobre a concessão e a utilização das cotas parlamentares, a fim de aperfeiçoar a concessão, a utilização e o controle sobre esse tipo de gasto público.

25. Tais pesquisas indicaram que determinadas empresas contratadas pelos parlamentares:

i) parecem ter sido constituídas para prestação dos serviços exclusivamente para o parlamentar;

ii) iniciaram sua existência em data próxima ao início de mandatos parlamentares;

iii) emitiram notas fiscais de prestação de serviços logo após registro no CNPJ, possivelmente antes da finalização dos trâmites legais de constituição;

iv) apesar de já constituídas, somente emitiram notas fiscais após a contratação pelo parlamentar;

v) emitiram notas fiscais praticamente sequenciais;

vi) em se tratando de locadoras de veículos, não detêm automóveis em sua propriedade.

26. Essas constatações não representam o universo de ressarcimentos com recursos das cotas, uma vez que não decorreram de amostras estatísticas. Elas também, por si só, não implicam irregularidades caso os serviços atestados tenham sido efetivamente por elas prestados e usufruídos pelos parlamentares contratantes, o que, entretanto, pelos procedimentos atuais de

fiscalização e controle das casas legislativas e de verificação deste tribunal, não se pode efetivamente comprovar.

27. De um lado, soa estranho parlamentares encontrarem e contratarem serviços de empresas sem fachada, sem qualquer tipo de publicidade, sítio na internet, divulgação em listas telefônicas ou atividade administrativa/comercial reconhecida, entre outros elementos de confirmação mercantil; cujas pesquisas feitas nos sistemas de informações sociais, previdenciárias, de compras governamentais e de registro de favorecidos e fornecedores de materiais e/ou serviços à administração pública, igualmente não retornam resultados ; e/ou cujos logradouros de funcionamento administrativo ou de atuação comercial parecem não coincidir com os cadastrados no sistema CNPJ da Receita Federal.

28. De outro lado, parte das contratadas parecem ser escritórios, locadoras ou empresas pequenas, pouco ou sequer conhecidas pelo restante do público, por vezes estabelecidas em lugares inusitados ou eminentemente residenciais, mas que podem ter existência física e constituição fiscal regulares – haja vista, inclusive, a emissão de documentos fiscais válidos –, ainda que algumas indiquem terem sido estabelecidas para fornecimentos direcionados apenas aos parlamentares que as contrataram.

29. Nesse contexto, para além das firmas que foram diretamente objeto das reclamações sociais que deram origem ao TC 025.092/2013-8, suscitando suspeitas de irregularidades nos ressarcimentos requisitados pelos parlamentares, consulta aos bancos de dados dos ressarcimentos com as cotas, disponíveis nos sites das casas legislativas, mostra cenário similar para os mais diversos serviços.

30. Daí que, no que tange ao teor de boa parte das reclamações apresentadas ao tribunal, não existem elementos que possibilitem o reconhecimento da existência fática de infrações administrativas, onde haveria competência para atuação do TCU e adoção de eventuais medidas de ressarcimento.

31. Ainda que divergências de localização, carência de publicidades, constituições recentes, emissão de notas fiscais sequenciais, entre outros fatos observados, possam constituir importantes sinalizadores no sentido de existirem irregularidades, eles, por si só, não são provas da não existência das empresas, da ausência de regular funcionamento comercial ou do não fornecimento dos produtos e/ou serviços ditos como contratados pelos parlamentares. Mesmo na hipótese de crimes de peculato (art. 312, Código Penal), a esfera de identificação fugiria às competências e instrumentos deste tribunal.

32. Portanto, pelas regras que regem hoje a concessão, utilização e ressarcimento dos despesas executadas com a utilização das cotas para o exercício da atividade parlamentar, na quase totalidade dos casos, eventuais suspeitas de uso irregular envolveriam, primariamente, a constatação de ilícitos civis e penais, searas de atuação do Departamento de Polícia Federal (DPF) e do Ministério Público Federal (MPF), e eventual atuação do TCU requereria prévio levantamento de tais infrações, o que, diante das informações disponíveis, situações descritas e elementos observados não parece ser, in facto, viável.

33. Isso porque, a vista do ocorrido nas investigações levadas a cabo pelo MPF e DPF, por exemplo, em decorrência das suspeitas de não funcionamento regular da Locacom e do Incap, sistematicamente contratadas pelo Deputado Jorge de Oliveira (peça 20, p. 6), também aos órgãos investigativos e policiais a constatação desses tipos de ilegalidades é de difícil comprovação, uma vez que diligências in loco tendem a apenas validar a existência física das empresas, ainda que, com pouca ou nenhuma infraestrutura e funcionários, e/ou a sua regularidade constitutiva e fiscal, haja vista possuírem documentos de constituição regularmente obtidos e emitirem notas fiscais e/ou recibos de prestação de serviços formalmente válidos.

34. Mesmo aos órgãos de controle interno da Câmara e do Senado ilícitos cometidos nesse contexto são de difícil evidenciação, tanto por sua falta de competência investigativa em nível policial, quanto pelas restrições normativas internas, revelando-se pouco factíveis as determinações deste tribunal para que apurem, sem indícios e evidências de ilegalidades mais concretos, denúncias dessa natureza.

35. Não obstante, têm sido recorrentes matérias abordando uso indevido dos recursos das cotas parlamentares (peças 15-19), constantes as reclamações da sociedade sobre o assunto, e comuns denúncias de supostos desvios aos órgãos policiais e/ou de controle interno e externo, o que tem demandado esforços de apuração com elevado custo público, mas aparente baixo resultado efetivo.

36. Trabalho recente, desenvolvido por voluntários, inicialmente apenas sobre os gastos das cotas com alimentação, ressaltou diversos desvios e anomalias, tais como: pagamento de refeições muito mais caras que a média; feitas em localidades distintas de onde o parlamentar se encontrava; reembolsadas a empresas com CNPJ já baixados ou inválidos; com evidências de caráter eleitoral; incluindo bebidas alcóolicas; pagas a terceiros; e levantado crítica ao fato de os parlamentares, em justificativas, alegarem sistematicamente desconhecerem as próprias regras que criam .

37. Denúncias pela mídia e investigações pelo MPF têm sido rotineiras no tocante à locação de veículos, a qual parece ser uma das principais formas a propiciar eventuais utilizações irregulares, tanto pelas dificuldades de fiscalização deste tipo de serviço e constatação fática de ilícitos (dada a inviabilidade de verificação operacional exatamente durante a suposta locação/utilização dos carros), quanto pela relativa facilidade para a abertura de firmas fictícias neste ramo. Assim, a praxe tem sido que os parlamentares utilizam praticamente toda a cota disponível de até R\$ 12.713,00 para esta rubrica, com a apresentação de notas fiscais válidas, mas sem que se possa efetivamente garantir que usufruiu regularmente do serviço, bem como da cota com combustíveis e lubrificantes, de até R\$ 6.000,00.

38. Matéria veiculada em 23/8/2016, constatou que deputados estavam usando a verba parlamentar para o custeio de despesas pessoais, e não necessariamente funcionais. No MPF tramitam diversos inquéritos e ações civis de improbidade para apurar supostos usos irregulares com cotas.

39. Também a este tribunal notícias de utilização indevida da Ceap e Ceaps vêm sendo noticiadas, pelo menos, desde 2004, sem que, até o presente momento, tenha sido possível que as ocorrências suscitadas fossem efetivamente, se o caso, comprovadas e reparadas, seja pelo próprio TCU, pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal, ou por seus órgãos de controles internos.

40. Portanto, a realidade é que existem indícios de utilizações irregulares, equivocadas ou ineficientes dos recursos disponibilizados, e que os meios atuais de controle e fiscalização não estão sendo eficientes para mitigar o eventual abuso ou mau uso das verbas por parte de determinados parlamentares.

41. A partir de todo o exposto, as seguintes reflexões são razoáveis de serem feitas por este tribunal, a vista da sua obrigação constitucional de zelar pela boa, regular e eficiente utilização dos recursos públicos, contribuir para a qualidade, economia e transparência do gasto público, buscar o aprimoramento da administração, combater a fraude e incentivar melhorias na atuação, avaliação e controle da ação governamental, em todas as suas unidades e estruturas:

- i) rubricas legítimas de serem arcadas pela União a título de cota parlamentar;
- ii) fixação de valores máximos para parte das rubricas atualmente autorizadas;
- iii) aperfeiçoamento dos controles aplicáveis às despesas apresentadas e ressarcidas.

42. Nesse quadro, também cumpre registrar que recentemente o tribunal, por meio do Acórdão 2.779/2017-TCU-Plenário, recomendou à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, entre outras instituições da administração pública federal, que, tendo em vista o art. 107 da Emenda Constitucional 95/2016 c/c os arts. 24 e 25, § 6º, da Lei 13.473/2017, adotem medidas com intuito de identificar, nos anos de 2018 a 2020, as despesas discricionárias passíveis de redução, com respectiva amplitude desse valor, de modo a garantir as condições necessárias ao seu funcionamento, dentro do novo contexto de necessidades e ajustes para atingimento dos objetivos do Novo Regime Fiscal.

*Valores envolvidos (Ceap e Ceaps)*

43. Atualmente, as cotas variam de R\$ 35.507,06 a R\$ 45.612,53 na Câmara dos Deputados, e de R\$ 21.045,20 a R\$ 40.724,45 no Senado. A evolução dos valores autorizados pelas casas legislativas, comparativamente às categorias de despesas, aos custos médios de deputados federais e senadores, por mês, ano e UFs, estão demonstrados em melhor detalhe nas tabelas ao final desta instrução (Anexo I).

44. Na Câmara, os valores da Ceap são corrigidos anualmente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O teto para os gastos cresceu de cerca de R\$ 181 milhões em 2010 para R\$ 242 milhões em 2017, sendo que, de 2010 a 2017 foram ressarcidos cerca de R\$ 1.5 bilhões. No Senado, os ressarcimentos totalizaram aproximadamente R\$ 168 milhões entre 2010 e 2017.

*Valores autorizados para despesas com cotas x consumidos por deputados e senadores*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Câmara dos Deputados (Ceap)</b>								
<b>Autorizado</b>	181.003.570,08	181.003.570,08	181.003.570,08	198.102.501,69	219.626.519,76	233.986.389,93	241.597.605,12	242.162.523,48
<b>Ressarcido</b>	154.391.857,73	171.868.187,31	170.453.459,62	188.860.188,81	195.940.141,74	213.805.843,31	221.131.824,67	214.698.685,73
<b>% Utilizado</b>	85%	95%	94%	95%	89%	91%	92%	89%
<b>Senado Federal (Ceaps)</b>								
<b>Autorizado<sup>1</sup></b>	--	--	--	--	--	--	33.711.824,52	33.711.824,52
<b>Ressarcido</b>	10.751.707,81	18.988.510,72	23.336.265,74	18.655.201,24	22.512.671,12	23.230.005,92	25.289.309,14	25.078.565,71
<b>% Utilizado</b>	-	-	-	-	-	-	75%	74%

<sup>1</sup>De 2010 a 2015 a informação não está disponível.

Fonte: Dados abertos dos portais da Câmara dos Deputados e Senado. Base de dados extraída em 30/6/2017 e em 19/1/2018 para 2017.

45. Somados apenas os salários, cotas, auxílios-moradia, ajudas de custo e verbas de gabinete, cada deputado federal custava em 2017, em média, R\$ 182 mil/mês. Cada senador R\$ 74 mil/mês, devendo-se considerar que senadores não recebem verbas de gabinete pois têm funcionários contratados e pagos pelo próprio Senado. Por ano, somente esses gastos diretos com os 513 deputados têm custado aos cofres da União, algo em torno de R\$ 1.1 bilhão/ano, e com os 81 senadores, R\$ 74 milhões/ano, excluídos os orçamentos próprios das casas legislativas e demais custos não individualizados (planos de saúde etc).

46. De acordo com matéria publicada na revista *The Economist*, a partir de estudo realizado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2012, com dados de 2011, o congresso brasileiro era o segundo mais caro entre 110 países: custava cerca de US\$ 7,4 milhões por ano (divisão do orçamento anual das casas legislativas pelo número de parlamentares). Tal custo era menor apenas do que o dos Estados Unidos (USA), que tinha 535 congressistas com gastos de US\$ 9,6 milhões/ano. Comparativamente, o gasto anual com parlamentares no Chile, na França e no Reino

Unido era de US\$ 1,3 milhão, US\$ 1,079 milhão e US\$ 360 mil, respectivamente e, em países com realidade mais próxima à brasileira, como Argentina e México, de US\$ 1,777 milhão e US\$ 1,138 milhão (peça 14, p. 25-32).

47. Considerando só o salário, a remuneração dos legisladores brasileiros estava em 5º lugar no ranking comparativo de vencimentos entre congressistas de 29 países, sendo superados apenas por Austrália, Nigéria, Itália e Estados Unidos, e ultrapassando valores pagos por países como Japão, Alemanha, Reino Unido e França. Em valores proporcionais, deputados e senadores brasileiros ganhavam, em média, treze vezes mais que o PIB per capita do país (US\$ 12 mil).

48. Nessa linha, a ONG Transparência Brasil, levantou, em 2013, o percentual utilizado do PIB brasileiro para cobrir os gastos do Congresso Nacional, comparando-o com os orçamentos de outros onze países, e verificou que, no Brasil, 0,1933% do PIB era utilizado para manter os salários parlamentares e infraestrutura das casas.

49. O percentual mais próximo ao brasileiro era o da Argentina, que dispndia 0,1400% do seu PIB para cobrir custos legislativos. Itália, Portugal, México e Chile tinham gastos percentuais entre 0,1 a 0,007%, França (0,04%), Canadá (0,03%), Alemanha (0,03%), Reino Unido (0,02%) e Espanha (0,02%), e os Estados Unidos, com economia bem maior que a brasileira, proporcionalmente gastava 83,4% a menos que o Brasil – apenas 0,03% (peça 14, p. 15-18).

#### *Necessidade de aperfeiçoamento e revisão (Ceap e Ceaps)*

50. A Ceap foi criada em 2009, após amplas denúncias envolvendo a utilização irregular da então Verba Indenizatória do Exercício Parlamentar, instituída em 2001 pelo Ato da Mesa Diretora 62, de 5/4/2009, e em período de pouco espaço político para a elevação dos salários dos deputados (peça 12). Assim, a verba que tinha teto de R\$ 7.000,00/mês desde 2001, passou para R\$ 15.000,00/mês em 2009 com a criação da Ceap, e essa cota passou então a unificar os gastos de três distintas rubricas: cota postal-telefônica, verba de transporte aéreo e a verba indenizatória. No Senado, a Ceaps passou a ser a soma da verba indenizatória (R\$ 15.000,00/mês) e da verba de transporte aéreo (cinco trechos ida e volta, da capital do estado de origem a Brasília/DF). De lá para cá, os salários dos deputados e senadores sofreram reajustes, porém, a manutenção das cotas não foi revista (peça 12).

51. Além disso, ainda que sua justificativa seja propiciar o desempenho da atividade política, funcional e de representação dos legisladores, não resta evidente que todas as despesas autorizadas são exclusivas e imprescindíveis ao exercício da função parlamentar, nem que todos os limites de gastos fixados estão, de fato, compatíveis com a economicidade e razoabilidade desejada do serviço público.

52. Como regulamentadas atualmente, as cotas permitem seleções diretas, fracionadas, sem maiores preocupações de eficiência/economia, nem risco de fiscalização aprofundada. Mesmo que possa não ser plausível exigir isonomia e impessoalidade em todas as contratações de terceiros para o fornecimento de produtos e serviços específicos com uso dos recursos disponibilizados mediante cotas parlamentares, é obrigatório na legislação brasileira tais contratações serem razoáveis, eficientes, morais e vincularem-se, substancialmente, à supremacia do interesse público.

53. A vista das atribuições necessárias ao exercício dos mandatos, sem que os parlamentares vejam-se obrigados a lançar mão dos meios destinados a sua subsistência para a execução de atividades funcionais, é aceitável que gastos com deslocamentos – passagens, táxis, pedágios –, telefonia, serviços e produtos postais, hospedagens e assinaturas de publicações de interesse específico, sejam arcados pela União, sendo aplicáveis, conforme o caso, regras e limites máximos para tais itens.



54. *Despesas com alimentação, por sua vez, também pertinentes, podem ter controles aperfeiçoados para evitar as distorções de utilização recente e historicamente observadas.*

55. *Na Câmara, os dispêndios com locação ou fretamento de veículos automotores, hoje autorizados em até R\$ 12.713,00 mensais, e combustíveis e lubrificantes até R\$ 6.000,00 mensais, parecem estar com valores de cota superiores ao razoável. Isso porque, o montante mensal para locação ou fretamento de veículos automotores, R\$ 12.713,00, por exemplo, parece elevado o suficiente, que, não fosse expressa vedação, possibilita a própria aquisição de veículos pelos beneficiários. Não há qualquer avaliação da razoabilidade deste valor. O que os ressarcimentos mostram é que os parlamentares locam quantidades muito dispare de veículos, tendendo a apenas ajustar o valor das locações (sejam de 1, 2 ou 6 automóveis) para atingir praticamente o valor integral de ressarcimento.*

56. *Crítica similar pode ser feita a quantia mensal atualmente autorizada para os gastos com combustíveis e lubrificantes, até R\$ 6.000,00. Ela equivalia a cerca de 40 tanques de combustível/mês até meados de 2016, considerando a média de um tanque 50 litros e custo médio de gasolina à época de R\$ 3,30 (base Brasília/DF). Mesmo com a recente majoração dos preços, equivale a aproximadamente 28 tanques de combustíveis, ao preço médio de R\$ 4,30/litro (base Brasília/DF, fev/2018).*

57. *Em média, parlamentares passam parte de seu tempo em Brasília/DF e parte em suas bases eleitorais, por vezes também contam com carros oficiais, parecendo pouco factível que necessitem de consumo tão elevado. Assim, em que pese existam tetos para o uso desses valores, tais limites parecem ser bem generosos, anualmente reajustados, e sem efetivos estudos que os justifiquem.*

58. *Os gastos com o fretamento de aeronaves ou embarcações não têm valores limites fixados. Embora representem pouco mais de 1% dos ressarcimentos da Ceap, implicam utilizações excepcionais e atingiram picos nos anos eleitorais de 2014 (R\$ 5.176 milhões) – eleições presidenciais, e de 2016 (R\$ 3.428 milhões) – eleições para prefeitos e vice-prefeitos, onde matérias recentes na mídia denunciaram o fretamento de aeronaves com valores da Ceap para compromissos que conciliavam participações em campanhas eleitorais de aliados políticos, prática expressamente vedada (peça 15, p. 17-22).*

59. *A participação em cursos, palestras, seminários, congressos ou eventos congêneres (inc. XIII) é despesa autorizada de forma separada a partir de 2015, e permite ser ressarcido até 25% do valor da menor cota mensal fixada, o que equivale, atualmente, a R\$ 7.697,17/mês (25% da Ceap relativa ao DF). Para esses gastos, o Ato da Mesa 48, de 3/9/2015 regulamentou procedimentos já adotados na Câmara e criou condicionantes para as participações que disciplinaram melhor o assunto.*

60. *Os mais discutíveis gastos dizem respeito à “divulgação de atividade parlamentar” (inc. XII) e à “manutenção de escritórios de apoio” abarcando pagamentos de internet, TV a cabo, licenças de uso de softwares, locação de móveis e equipamentos, aquisições de material de expediente e de suprimentos de informática, a par dos custos inerentes de condomínio, impostos, seguros, energia, água e esgoto (inc. IV). Ao todo são 513 escritórios regionais e 81 de senadores, integralmente custeados pela União.*

61. *A divulgação de atividade parlamentar é o maior dispêndio feito pelos deputados federais, correspondendo a cerca de 20,56% do uso da Ceap, seguido da emissão de bilhetes aéreos – 20,00%; locação de veículos – 11,83%; manutenção dos escritórios de apoio – 10,22%; e telefonia – 10,02%.*

62. *No Senado, as verbas para locomoção, hospedagem, alimentação e combustíveis são agregadas na mesma rubrica (o que implica que tenham percentual majorado) correspondem a*

27% dos ressarcimentos da Ceaps, seguida dos gastos para manutenção dos escritórios políticos – 20,18%; passagens aéreas, aquáticas e terrestres – 20,37%; e divulgação da atividade parlamentar – 13,95%.

63. Na Câmara dos Deputados, os gastos com “divulgação da atividade parlamentar” movem-se na contramão da oferta deste serviço pela própria casa legislativa e dos modernos meios gratuitos de comunicação institucional, profissional ou pessoal. Eram de cerca de R\$ 21.055 milhões em 2010 (13,64% da Ceap naquele ano), cresceram sistematicamente ao longo dos exercícios, atingiram mais de R\$ 50 milhões em 2016 (22,83% da Ceap), e em 2017, abarcaram R\$ 55 milhões das cotas.

64. Como é visível nos gráficos, esses gastos somados à manutenção dos escritórios de apoio representaram em torno de 31% da Ceap/Câmara e 34,13% da Ceaps/Senado ao longo de 2010-2017.

65. Em suma, em ambas casas legislativas os maiores gastos são nas categorias: telefonia, escritórios de apoio, locação de veículos, bilhetes aéreos e divulgação da atividade parlamentar, os quais, isolados, consumiram cerca de 73% dos gastos da Ceap na Câmara e 82% da Ceaps no Senado.

#### *Divulgação da Atividade Parlamentar*

66. É a maior rubrica reembolsada pelos 513 deputados, cerca de R\$ 322 milhões de 2010 a 2017; no Senado, R\$ 3,3 milhões.

67. Grande parte dos contratados para divulgação da atividade parlamentar prestam serviços de publicidade e propaganda de forma constante, rotineira e a valores superiores aos próprios limites de dispensa licitatória prevista pela Lei de Licitações (al. “a”, inc. II, art. 23, Lei 8.666/93), que também veda a seleção de serviços de publicidade e divulgação por inexigibilidade (inc. II, art. 25, Lei 8.666/93).

68. Atualmente ambas casas legislativas possuem gráficas que prestam a deputados e senadores serviços de editoração, impressão e publicação gráfica, não só de materiais de expediente personalizado, mas também relativos à atuação e desempenho parlamentar, produzindo informativos, publicações, documentos, folders e demais materiais para compor sua divulgação oficial. Não obstante, várias notas fiscais para ressarcimento de “divulgação da atividade parlamentar” referem-se igualmente à produção, editoração e/ou impressão de produtos, folders, livretos, material divulgativo, etc., de modo que a manutenção ampla e sem restrições dessa rubrica fornece duplo serviço aos legisladores.

69. Os dados abertos das cotas também evidenciam pagamentos expressivos a gráficas, editoras, empresas de publicidade sem site, sem divulgação, aparentemente desconhecidas no próprio ramo de atividade, e agências com notas fiscais emitidas a somente um parlamentar durante anos (caso, por exemplo da Agência Wilson Matos ao deputado Abelardo Camarinha), enquanto que, ao demandarem os serviços das gráficas internas, há filtros que vedam a produção de material com cunho pessoal ou eleitoral, o que, na prática, não acontece quando ressarcimentos via cotas são requeridos.

70. Em que pese a motivação para essa verba seja a de que deve custear despesas de divulgação da atividade ou da atuação do deputado ou senador (divulgação do mandato) e, não, a divulgação pessoal do congressista, menos, ainda, gastos de natureza ou cunho político-eleitoral – expressamente vedados constitucionalmente –, não há disposição normativa ou controles que impeçam a utilização dos recursos de modo que venham a acarretar, direta ou indiretamente, a mera promoção pessoal do parlamentar, e é inerente que o uso de verba para publicização de sua

*imagem, ideologias, atividades e exposição da figura nos meios de comunicação facilite majoritariamente a propagação da imagem político-eleitoral.*

*71. Assim, sejam quais forem os serviços ressarcidos, na prática, não há qualquer prova real e efetiva de que todos os produtos guardam estrita coerência com a atividade parlamentar, strictu sensu.*

*72. Na representação formulada pelo MP/TCU em razão da elevada utilização de verbas pelos deputados federais para esse tipo de despesa (TC 007.109/2007-0), já foram suscitadas questões relacionadas à legalidade, à impessoalidade e à moralidade desses gastos; a eventual ilicitude de ser objeto de custeio público a divulgação da atuação individual dos parlamentares; e questionada a legalidade da própria existência de uma rubrica para indenização com tal finalidade, especialmente em vista de que, embora sob a justificativa de propagar sua atuação para a população que representa, o uso mais perceptível da referida verba é a autopropaganda ou enaltecimento pessoal do deputado, mediante a compra do espaço na mídia às expensas do contribuinte para projetar sua imagem política.*

*73. Ao apreciar a questão, o tribunal recomendou à Câmara do Deputados que instituísse regulamentação detalhada dos gastos passíveis de ressarcimento nessa categoria, a fim de deixar claro exemplos de dispêndios que poderiam ser ressarcidos, a partir da experiência acumulada pela casa, de modo que não fosse permitida a utilização de recursos na promoção pessoal do deputado, e que os pedidos de ressarcimento fossem acompanhados da apresentação da publicidade ou divulgação realizada (Acórdão 942/2013-TCU-Plenário), o que não foi concretizado por aquela Casa.*

*74. Em resposta, em 3/9/2013 (peça 13, TC 007.109/2007-0), a Câmara manifestou que uma alteração no ato da mesa mostrar-se-ia contraproducente, haja vista que dificilmente um normativo conseguiria sanar as dúvidas a respeito desse tipo de despesa, ou seja, avaliar se realmente se prestou à finalidade ou se a divulgação era destinada à promoção política do parlamentar, além disso, haveria necessidade recorrente de análise pormenorizada de cada caso concreto.*

*75. Argumentou que também a recomendação feita pelo tribunal para que o pedido de ressarcimento fosse acompanhado da apresentação da publicidade ou divulgação realizada, para não permitir a utilização de recursos públicos na promoção pessoal do deputado, mostrou-se impossível de ser implementada, uma vez que a unidade responsável pela análise dos gastos não possui corpo técnico, mesmo em número e especialização, necessário para tal mister.*

*76. De fato, regulamentação nessa linha é de difícil concretização pelas casas legislativas, pois a subjetividade da matéria impede que possam satisfatoriamente conhecer e definir limites que distingam divulgações de caráter educativo, informativo, de orientação social ou prestação de contas dos parlamentares, individualmente, aos eleitores, dos que induzam autopromoção pessoal, intenção de se fazer presente na memória da base eleitoral ou, mesmo, que consigam definir objetivamente que tipos de conteúdo seriam adequados de serem ressarcidos, e que tipos não o seriam por conterem eventual fundo político-eleitoral, caracterizarem campanhas ou projeções das imagens pessoais dos legisladores à custa de recursos da coletividade, entre outras possíveis distorções.*

*77. O cerne maior da questão parece ser o de que o regime democrático adotado no Brasil não admite benefícios e privilégios não necessários, e o uso do recurso público deve focar estritamente o interesse da coletividade e, não, o interesse particular daquele investido na função pública.*

*78. O princípio da eficiência exige produtividade e rendimento funcional de qualquer posto público (art. 37 da CF/88); o princípio da moralidade demanda bons costumes administrativos e a noção comum de justiça e equidade; os princípios da igualdade e da impessoalidade impõem*

*tratamento igualitário, isonomias e vedação a privilégios; e, por fim, o princípio da razoabilidade requer que sejam evitados excessos e que a decisão e conduta dos agentes contribuam para o atendimento satisfatório do interesse público e não ultrapassem limites adequados. Nesse contexto, não há previsão, por exemplo, para que demais agentes e servidores públicos tenham verbas para divulgação de seus trabalhos e desempenhos específicos, conquanto igualmente relevantes para o bem social comum.*

*79. Ainda que a atividade parlamentar tenha dinâmica e singularidade próprias, prolongue-se pelo território nacional e exija proximidade com a população que representa, razão pela qual não pode prescindir de contato com a base política que representa, tanto para ouvir demandas quanto para retornar resultados, a necessidade da base eleitoral conhecer o desempenho do parlamentar hoje é facilmente suprida pelos meios de divulgação oficiais das casas legislativas, que contam com portais na internet, emissões em rádios, programações televisivas etc.*

*80. O Senado atualmente possui a Secretaria de Rádio do Senado Federal (SRSF), a TV Senado e a Secretaria Agência e Jornal do Senado (SAJS), entre outras estruturas aptas a gerir os meios de divulgação e interação entre o órgão, os senadores e os cidadãos. Na Câmara foram criadas unidades como a Coordenação de Interação Digital, a Secretaria de Comunicação Social, a Coordenação de Divulgação Institucional, desenvolvido o Projeto Corporativo de Modernização das Redes Sociais, disponibilizados aplicativos para dispositivos móveis etc. Ou seja, nos dias de hoje, ambas instituições desenvolveram e aperfeiçoaram diversos meios para que os cidadãos possam interagir com as casas e conhecer os trabalhos feitos por seus parlamentares, incluindo o próprio incentivo à participação e ao controle social. Adicionalmente, atualmente existem e são de utilização rotineira pelos próprios legisladores meios gratuitos, tais como facebook, twitter, instagram e youtube, realidade não consolidada, ainda, quando da idealização deste tipo de cota de despesa.*

*81. Assim afora esses meios, eventuais necessidades e interesses particulares dos parlamentares em demonstrarem seus desempenhos devem ser por eles mesmos supridas e, não, pelo dinheiro público. Ademais, a expansão anual constante nos gastos dessa rubrica vai na contramão do aperfeiçoamento das estruturas internas de divulgação midiática das próprias casas e da ampla utilização dos meios gratuitos.*

*82. Daí que, mostra-se pertinente que as casas legislativas, em posicionamento mais consentâneo com a atualidade e os princípios constitucionais, revejam a autorização para utilização de verbas públicas para gastos com a divulgação da atividade dos parlamentares, se for o caso, fixando limite máximo para tal rubrica, a fim de tão-somente propiciar alguma liberdade ao parlamentar em razão de eventuais necessidades específicas de divulgação ou de realizá-la em áreas do país ainda não cobertas por acesso à internet, sinal de TV/rádio e demais meios de acesso ordinários da população em geral.*

#### *Contratação de Consultorias e Assessorias Técnicas*

*83. Parlamentares podem utilizar recursos das cotas para contratação de consultorias, assessorias e trabalhos técnicos para fins de apoio ao exercício do mandato. Porém, existem unidades administrativas na Câmara e no Senado que prestam os mesmos serviços aos legisladores, partidos, lideranças e mesas.*

*84. Na Câmara, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) foi instituída em 2014 com estrutura de servidores efetivos para fornecer consultorias na elaboração e adequação de trabalhos legislativo-orçamentários (Ato da Mesa Câmara 152/2014). A unidade possui 37 consultores.*

*85. Desde 1993 a Câmara já havia instituído a Consultoria Legislativa (Conle), comumente denominada “assessoria legislativa”, para consultoria e assessoramento institucional unificado à*

ação parlamentar (Resolução-Câmara 48/1993). A própria consultoria pode manter cadastro de pessoas físicas ou jurídicas para eventual contratação de serviços de consultoria, bem como, pode, se a complexidade técnico-científica da matéria justificar, celebrar ajuste com profissional ou instituição especializada (art. 278, §§ 3º e 4º). O quadro de consultores evoluiu de 148 em 2010 para 193 em 2018.

86. O Regimento Interno da Câmara (RICD, arts. 275 a 278), instituiu, ainda, dentro de Sistema de Consultoria e Assessoramento da Casa, um Centro de Estudos e Debates Estratégicos, órgão-técnico consultivo para estudos de planejamento de políticas e embasamento a processos decisórios internos, cuja finalidade e estrutura foram definidos na Resolução-Câmara 26/2013.

87. Além dessas duas unidades administrativas, diretamente subordinadas à Diretoria Legislativa (Ato da Mesa 141/2014), cada partido político possui uma estrutura de servidores efetivos e comissionados, conforme a quantidade de deputados em sua bancada, que tem por finalidade a prestação de serviços de assessoramento à Mesa e às suplências, às lideranças, às comissões e outras estruturas internas onde exista atuação de parlamentares (Resolução-Câmara 1/2007).

88. Por fim, cada deputado possui, em seu gabinete parlamentar, estrutura de até 25 cinco servidores comissionados (secretários parlamentares), designados para exercerem atribuições de assessor, assistente ou auxiliar parlamentar (Ato da Mesa 72/1997), e que dispõem verba mensal de até R\$ 106.866,59 – valor atualizado em 31/12/2017 (Ato da Mesa 117/2016).

89. No Senado além do assessoramento direto dos gabinetes dos senadores e das lideranças, e técnico operacional oferecido pela Secretaria Geral da Mesa (SGM), existem duas estruturas internas que fornecem exclusivamente consultorias e assessorias especializadas aos legisladores: a Consultoria Legislativa (Conleg) e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf). Atualmente, são 282 consultores legislativos (50 para assessoramento orçamentário e 232 para assessoramento legislativo). Há, ainda, 35 advogados para consultoria e assessoria jurídica (peça 23, p. 13-40).

90. Apesar da existência de estrutura para assessorias internas, deputados requisitaram cerca de R\$ 143 milhões em ressarcimentos de serviços de consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos de 2010 a 2017 (média de R\$ 18 milhões/ano), e senadores pedem ressarcimentos em torno de R\$ 3 milhões/ano.

	Consultorias, assessorias, pesquisas, trabalhos técnicos e similares								Total
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Senado	2.032.545,53	2.589.517,74	2.517.317,67	2.504.936,81	2.755.498,75	3.195.317,75	3.109.141,76	3.528.578,89	22.232.854,90
Câmara	15.625.106,02	15.500.523,24	15.151.543,28	14.664.455,19	18.561.520,90	21.847.100,41	23.118.343,20	19.003.251,33	143.471.843,57

Fonte: Dados abertos Câmara dos Deputados e Senado.

91. Assim, se quando as cotas foram criadas, esta infraestrutura interna não era tão robusta, os órgãos foram cada vez mais qualificando e ingressando servidores especializados, sendo o caso, hoje em dia, de as casas reverem a pertinência de manterem, nos exatos termos atuais, a previsão de deputados e senadores contratarem consultorias e assessorias externas, com dispêndio via cota parlamentar.

*Manutenção de Escritórios de Apoio (regionais)*

92. Quanto à manutenção de escritórios de apoio, na Câmara, o Ato da Mesa 138, de 15/12/2016, aprimorou os requisitos necessários para o deferimento de ressarcimentos referentes aos imóveis utilizados como escritórios parlamentares, exigindo: a) quando se tratar de imóvel de propriedade do deputado documento hábil a comprovar a efetiva posse; b) no caso de imóvel de terceiro, documento da propriedade e contrato de locação ou termo de cessão de uso, com firmas reconhecidas em cartório. Posteriormente, o Ato da Mesa 143, de 27/12/2016, vedou o

ressarcimento com a locação de imóvel pertencente ao próprio deputado ou a entidade de qualquer natureza na qual ele possua participação.

93. Em denúncia recente, o deputado Laerte Bessa (PR-DF) teria alugado salas em um prédio na região administrativa de Vicente Pires/DF, que deveria servir como seu escritório político, mas estaria abrigando o Diretório Regional do PR, seu partido político. Em outra, o deputado Moisés Diniz, teria usado a cota para pagar o aluguel da sede do PCdoB no Acre; em 2013, o deputado Renan Calheiros foi acusado de utilizar a cota para alugar a sede do PMDB em Alagoas; o deputado Heuler Cruvinel teria alugado uma casa para a sede do PSD; o deputado Hugo Leal (Pros-RJ), teria quitado despesas do diretório estadual do PP (peça 15, p. 1-22).

94. Embora manter escritórios no local onde possui sua base eleitoral seja apropriado para o contato local com eleitores e prolongamento de suas atividades como congressista, os princípios da razoabilidade, economicidade e moralidade exigem sejam fixados limites máximos de gasto e somente sejam ressarcidas as despesas relativas aos escritórios em si, compreendendo estritamente gastos com aluguel, condomínio, IPTU, água, telefone fixo ou móvel e energia elétrica. Ademais, é de se ver que a opção por assumir cargo de representação pressupõe que o parlamentar exerça a maior parte de suas tarefas em Brasília/DF, local onde detém toda infraestrutura para adequado desempenho dos mandatos.

95. Por fim, os ressarcimentos acima, como os demais autorizados via cotas, não exigem demonstração de preços de mercado, da efetiva prestação dos itens contratados nem a seleção impessoal dos contratados. Também os afrouxamentos procedimentais têm possibilitado abusos em tais despesas, usos indevidos dos recursos das cotas por parte dos deputados e senadores, facilidade para desperdício de dinheiro público, e atentado ao sentimento de justiça que deve nortear o serviço público federal.

96. Nesse contexto, obrigar a União a arcar com gastos para promover a divulgação da atividade individual dos parlamentares, bem como para proporcionar-lhe a reposição de todos os custos para existência e manutenção de escritórios regionais de representação, quando já recebem, inclusive, verba destacada para contratação de funcionários e manutenção de gabinetes em Brasília/DF, vai de encontro à tendência atual de economia orçamentário-financeira e não parecem integralmente condizentes com os princípios constitucionais e administrativos da Administração, por permitirem, precipuamente, a divulgação dos interesses e o benefício direto do agente e, não, a satisfação direta do interesse público.

#### *Sugestão de Encaminhamento*

97. Nesse ponto, sugere-se recomendar que as mesas da Câmara dos Deputados e do Senado, em função dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência (art. 37 da CF/88), da legitimidade e da economicidade esperada dos órgãos e entidades da administração pública (art. 70 da CF/88), c/c os princípios administrativos do interesse público, da razoabilidade e da proporcionalidade, e com a recente necessidade de ajustes fiscais e orientação do TCU para que os órgãos federais revejam despesas discricionárias passíveis de redução (Acórdão 2779/2017-TCU-Plenário):

a) revejam a pertinência da manutenção de cotas destinadas ao ressarcimento de despesas relativas à divulgação da atividade parlamentar, tendo em vista que tal ação atualmente é suprida pelos meios de divulgação oficiais das casas legislativas ou gratuitos das redes sociais, se for o caso autorizando gastos nessa rubrica tão-somente a fim de possibilitar necessidades específicas de divulgação do parlamentar, não suprida pelos meios anteriores, ou sua realização em áreas remotas no país, ainda não cobertas por acessos à internet, sinais de TV/rádio ou demais meios de acesso ordinários da população em geral, e avalie a hipótese de fixar critérios e valores máximos para esse dispêndio;

b) revejam a pertinência da manutenção de cotas destinadas ao ressarcimento de despesas relativas a consultorias, assessorias e trabalhos técnicos, tendo em vista que a existência de estruturas administrativas internas aptas a fornecerem tais serviços aos parlamentares, ou justifiquem a necessidade de permanência dessa rubrica, fixando, neste caso, valores máximos para tais gastos, a fim de somente possibilitar necessidades específicas que não possam ser supridas pelos setores internos competentes;

c) fixem valores máximos para os ressarcimentos a título de manutenção de escritórios de apoio, devendo ser custeados tão-somente gastos com aluguel, condomínio, IPTU, água, telefones fixo ou móvel e energia elétrica, a fim de ir ao encontro da tendência atual de economia orçamentário-financeira e dos princípios da eficiência, moralidade, economicidade e razoabilidade;

d) revejam os limites máximos autorizados para os gastos com locação ou fretamento de veículos automotores, combustíveis e lubrificantes, a fim de compatibilizá-los à economicidade esperada das unidades da administração pública e permitir montantes mais realistas de consumo;

e) fixem limites máximos para as despesas com o fretamento de aeronaves ou embarcações, igualmente compatibilizando-os à economicidade e razoabilidade esperadas da Administração, atentando para a majoração deste tipo de despesas em anos eleitorais;

f) aperfeiçoem os controles de ressarcimento dos gastos com alimentação parlamentar a fim de minimizar as distorções de utilização recente e historicamente observados, tais como ressarcimentos de despesas ilegais (bebidas alcoólicas, refeições de terceiros etc) ou claramente suspeitas de abusos ou excessos incompatíveis com a moralidade e legitimidade precípua da natureza da despesa;

g) avaliem a pertinência de redução dos valores globais atualmente autorizados para dispêndios mediante cotas parlamentares a fim de adequá-los à razoabilidade, proporcionalidade e economicidade esperadas da administração pública (art. 70 da CF/88) e à atual necessidade de ajustes fiscais e de revisão de despesas discricionárias passíveis de redução.

98. Como suscitado no voto do Acórdão 942/2013-TCU-Plenário, de 17/4/2013, o controle dos gastos públicos se dá no caso concreto, na verificação objetiva dos atos e fatos, a partir do exame tópico de documentos, de entrevistas, de observação direta e de outros meios legítimos de aferição, de modo que, especificamente no tocante à rubrica “divulgação da atividade parlamentar” não é possível apurar a existência de promoção pessoal do parlamentar sem que sejam juntados aos pedidos de ressarcimento as peças de divulgação produzidas e que tiveram seus custos suportados com a verba indenizatória.

99. Considerando que a despesa já é publicada no sítio da Câmara dos Deputados, a inviabilidade material de se anexar todas as peças de divulgação produzidas, o que demandaria estrutura funcional robusta, como já esclarecido pelo órgão no TC 007.109/2007-0) e que a subjetividade da matéria inviabiliza que servidores definam os limites entre divulgações próprias e impróprias, sugere-se recomendar a ambas casas legislativas que regulamentem, no que couber, os tipos de gastos remanescentes autorizados e, em razão do alto quantitativo de documentos mensalmente apresentados, estipulem avaliações amostrais mínimas e periódicas, a fim de confrontar seu conteúdo com o caráter educativo, informativo, de orientação social ou prestação de contas.

*Dos procedimentos de fiscalização, controle e ressarcimento das cotas*

100. No Brasil, os gastos realizados no desempenho dos mandatos são transparentes, com livre acesso nos sites da Câmara e do Senado e, em atenção à Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), desde julho/2014, as imagens dos documentos comprobatórios apresentados pelos

deputados federais também são publicadas no portal da Câmara, o que representou avanço para o controle social.

101. Porém, tal transparência não tem implicado, necessariamente, bom e regular uso das cotas, nem induzido comportamento parlamentar mais diligente, ético ou precavido. Isso deve-se, em parte, à própria isenção das casas legislativas em questionarem os méritos das despesas.

102. Câmara e Senado têm procedimentos similares para acompanhamentos e ressarcimentos: os parlamentares apresentam os comprovantes relacionados em requerimento padrão assinado, no qual declaram inteira responsabilidade pelo gasto, atestam que o material ou serviço foi recebido e que a documentação apresentada é autêntica e legítima.

103. De sua parte, as unidades de controle e gestão de ambas casas fiscaliza os documentos apenas no que respeita à regularidade fiscal e contábil, não adentrando ao exame da compatibilidade do gasto com a legislação, vez que as próprias normas dizem que os comprovantes apresentados para reembolso devem ser verificados somente contabilmente, sem adentrar ao mérito. Além disso, fixam que o reembolso não implica manifestação das casas quanto à observância das normas eleitorais, nem quanto a tipicidades ou ilicitudes (art. 4º, Ato de Mesa 43/2009; arts. 5º e 6º, Ato do Primeiro-Secretário 5/2014).

104. A dificuldade atual de controle reside nas limitações à verificação da fidedignidade das informações contidas nos documentos comprobatórios apresentados, os quais, até provas em contrário, cumpridas apenas as formalidades contábeis e fiscais, cumpre serem aceitos como verídicos pelos órgãos de fiscalização internos, corroborados somente pela declaração formal dos parlamentares beneficiários. A priori, a mera apresentação de nota, em termos fiscais válida, já garante o ressarcimento das despesas.

105. Assim, em primeiro lugar, conquanto tenham criado as cotas, as casas legislativas isentam-se de quaisquer responsabilidades pelo conteúdo, licitude ou legitimidade dos gastos. Em segundo, os parlamentares aproveitam-se da natureza dos controles e das regras flexíveis e apresentam notas/recibos com gastos ilegítimos, ou que, no mínimo, levantariam suspeitas de regularidade, razoabilidade ou legitimidade sob o prisma de observação e entendimento de qualquer homem médio.

106. Somente na hipótese de serem identificadas anomalias de conformidade, o comprovante é devolvido ao parlamentar para correção. Ainda que as hipóteses de devolução sejam restritas, o alto volume de papéis apresentados para ressarcimento resultou que, somente pela Câmara, foram devolvidos 27.114 expedientes em 2016, de 213.541 pedidos de reembolsos recebidos e analisados, e 24.551 em 2017, de 198.971 reembolsos solicitados (peça 23, p. 14).

107. Na inspeção promovida para verificar a rotina de processamento dos pedidos de ressarcimento originados nos gabinetes dos deputados federais (TC 013.474/2009-7), autuado para instruir o TC 007.109/2007-0, foi observado pela equipe que o controle e a fiscalização dos gastos à conta da Ceap seguiam os normativos internos e eram realizados a contento no tocante aos aspectos fiscais e contábeis da documentação apresentada, não podendo ser aprofundados em virtude da quantidade significativa de documentos apresentados pelos parlamentares, o que tornava impossível e contraproducente o exame minudente e/ou de idoneidade de cada um deles.

108. De fato, exigir das unidades de controle e fiscalização internas conferências mais detalhistas ou que adentrem amplamente ao mérito das despesas tenderá a apenas agravar sua situação operacional e a transferir a elas o ônus por eventual negligência, desconhecimento ou má-fé dos próprios parlamentares, dos seus contratados ou de seus gabinetes.

109. O problema maior está em que o sistema de dação dos recursos via cotas para posterior ressarcimento não permite controle eficiente a posteriori deste tipo de gasto. O processo de



*contratação direta e ressarcimento apresenta riscos inerentes, que, via de regra, não podem ser satisfatoriamente mitigados com a mera criação, implantação ou aperfeiçoamento de controles administrativos.*

*110. Aperfeiçoamentos foram feitos, especialmente pela Câmara, a fim de mitigar o ressarcimento indevidos de despesas da Ceap, como, a atualização do Sistema CotasNet para bloquear reembolsos com divulgação da atividade parlamentar nos 120 dias anteriores a eleições, para deputados candidatos (Ato da Mesa 40/2012); a instituição de 10% da Tabela Fipe15 como teto individual do preço de locação do veículo automotor (Ato da Mesa 112/2013); a digitalização e disponibilização dos documentos de reembolso no site da Câmara (Ato da Mesa 143/2014); a verificação da propriedade ou posse dos imóveis de apoio a atividade parlamentar e não ressarcimento de locação de imóvel pertencente ao próprio deputado ou a entidade em que possua participação (Ato da Mesa 138/2016).*

*111. Nesse contexto, da parte administrativa-gerencial das casas legislativas, cabe que o conjunto de normativos internos que regem as cotas e os procedimentos de fiscalização e controle possam garantir ao menos que tais documentos são formalmente verossímeis, e que expedientes que indiquem ilicitudes sob prisma de observação de qualquer homem médio, ainda que com determinado grau de subjetividade avaliativa, sejam glosados, devolvidos para esclarecimentos ou não ressarcidos.*

*112. A veracidade material do conteúdo da documentação apresentada deve continuar sendo responsabilidade exclusiva dos parlamentares, não cabendo transferir integralmente às áreas técnicas o ônus da aferição da entrega efetiva dos materiais ou da prestação dos serviços discriminados, em virtude da quantidade de documentos envolvidos e da subjetividade que envolvem tais avaliações em parte dos casos.*

*113. Da parte do controle administrativo, solução alternativa pode ser a licitação de determinados serviços. Na representação apresentada pelo MPF ao TCU (TC 020.892/2014-4, relator Aroldo Cedraz), o parquet está questionando a contratação dos bens e serviços por meio das cotas e sem a utilização de licitação. Preliminarmente, a Procuradoria da República propôs ação civil pública para exigir que as casas legislativas realizem licitação para a contratação de itens rotineiros, ordinários e previsíveis, tais como: materiais de expediente para o escritório de apoio, locação de móveis e equipamentos, suprimentos de informática, locação ou aquisição de licenças de uso de software, combustíveis, lubrificantes, serviços de segurança e de divulgação da atividade parlamentar, a qual foi julgada improcedente em sentença de primeira instância (Processo 5453857.2014.4.01.3400). No ponto de vista da Câmara e do Senado, tal medida seria materialmente inviável, não acarretaria economia de gastos da verba pública e poderia inviabilizar atividades e desempenho do mandato parlamentar.*

*114. Suscintamente, constam naqueles autos argumentos das casas legislativas de que: i) a contratação de consultorias, assessorias, pesquisas, trabalhos técnicos e outros serviços de apoio ao exercício do mandato parlamentar configuram inviabilidade de competição (inc. II, art. 25, Lei 8.666/93); ii) as despesas com segurança privada, locomoção, hospedagem, alimentação, fornecimento de combustíveis e lubrificantes, são de licitação impraticável, visto que a atividade parlamentar se prolonga por todo o território nacional, e não acudiriam empresas aptas a prestarem os serviços, de maneira uniforme e em todos os locais; iii) a aquisição uniforme de material de consumo para uso de escritórios de apoio e de divulgação da atividade não é possível diante das necessidades personalíssimas de cada parlamentar; iv) a licitação exigiria inúmeros certames licitatórios e o gerenciamento da execução dos respectivos contratos, prática que mostrar-se-ia antieconômica e ineficiente.*

*115. De fato, a realização de certame licitatório para aquisição dos itens de despesa atendidos pelas cotas precisaria considerar os fatores vinculados às peculiaridades inerentes dos*

*destinatários de tais bens e serviços, as amplas dimensões e dispersão econômico-comercial do país, a atuação parlamentar em âmbito local e nacional, e as características específicas e pulverizadas do desempenho e atuação da atividade parlamentar, podendo não ser medida totalmente exequível.*

*116. De um lado, despesas de pequeno vulto como assinatura de publicações, fornecimento de alimentação, hospedagem, serviços de táxi, pedágio e estacionamento, passagens terrestres, marítimas ou fluviais, combustíveis e lubrificantes podem não justificar o custo/benefício de controles mais expressivos, sendo razoável ser executadas via ressarcimentos diretos ou por cartão corporativo, com os controles de conformidade, ampliando a divulgação pública dos gastos para facilitar o conhecimento e fiscalização popular. Para essas despesas a licitação aparentemente não se mostraria de todo viável.*

*117. De outro lado, a locação de veículos automotores poderia ser objeto de chamamento público para credenciamento de locadoras regionais e/ou com capilaridade nacional, garantindo prestadoras suficientes para as eventuais locações de parlamentares em quaisquer localidades do país e minimizando possibilidade de utilização indevida ou abusiva da rubrica, como ser simulado contrato com empresas sem atuação comercial fática ou pagamentos para ressarcimento integral da cota, entre outras.*

*118. Assim, em que pese a licitação possa ser avaliada, a mera licitação ampla de todos os itens de despesas passíveis de serem executados via cotas pode não ser o caminho mais razoável, por não se poder associá-la à economicidade que se espera advir de procedimento licitatório em contraposição às aquisições diretas. Esse tema, em específico, deve ser objeto de melhor análise no TC 020.892/2014-4.*

*119. A situação atual das cotas parlamentares expõe as próprias casas parlamentares na medida em que aumenta o risco político e midiático envolvido no exercício do mandato parlamentar, trazendo indevida exposição sobre os legisladores, notadamente pela impossibilidade de assecuração da plausibilidade, adequabilidade e economicidade dos gastos feitos via cota parlamentar. Quando os controles internos da organização não surtem o efeito esperado na mitigação dos eventos danosos envolvidos, a racionalidade impõe que a organização evite o ato, descontinuando a atividade geradora, eliminando toda e qualquer consequência do efeito da incerteza.*

*120. Nesse contexto, é de se avaliar se a eventual extinção da cota parlamentar não traria mais benefícios aos próprios parlamentares na medida em que reduziria sua exposição política e midiática negativa, reduziria o número de obrigações em frente às Casas, expresso pelo número de procedimentos e documentos para viabilizar as cotas parlamentares, reduziria o custo envolvido com servidores e sistemas alocados para obtenção de ressarcimentos, diminuiria a complexidade dos controles e procedimentos atualmente associados a cota parlamentar, liberaria o orçamento das casas legislativas para outras demandas com a continuação dos serviços prestados pelas estruturas já existentes das casas.*

*121. Essa medida já foi adotada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro desde novembro de 2016 (peça 23, p. 1-12).*

#### *Conclusão*

*122. As denúncias apresentadas ao tribunal ou noticiadas pelos meios de comunicação geralmente não permitem comprovar a veracidade dos fatos alegados, bem como os controles sobre os gastos feitos com as cotas parlamentares não conseguem detectar fraudes, tampouco realmente mitigar os riscos de desvios e/ou utilizações irregulares da verba. Isso porque, a aferição de boa parte das denúncias comumente formuladas sobre eventual má utilização das cotas parlamentares envolvem possíveis aspectos de falsos ideológico e/ou material o que dificulta*

sobremaneira a constatação de fraudes, erros ou negligências. Nesse contexto, a praxe deste tribunal, em sua função de controle externo, tem sido determinar às casas legislativas instaurarem procedimentos de apuração complementares.

123. *Todavia, insistir na instituição de controles ou procedimentos administrativos adicionais para a verificação da regularidade, fidedignidade ou veracidade dos comprovantes apresentados pelos legisladores não é meio eficiente para mitigar os riscos de uso indevido tampouco garante a regularidade de cada gasto requisitado para ressarcimento, pela própria natureza do instituto “cota parlamentar”.*

124. *Repercussões de não veracidade devem recair sobre os próprios beneficiários e cabe ver que as regras atuais não preveem apenações para eventuais abusos. Regimentalmente, o uso irregular de verba das cotas poderia ser objeto de processo disciplinar nas estruturas administrativas já instaladas nas casas para cuidar de condutas ilícitas, o que parece não estar tendo impacto para, eventualmente, desestimular desvirtuamentos nas utilizações ou promover, quando necessário, correções.*

125. *De um lado, o arcabouço normativo das cotas e a sistemática de controle precisam garantir aos legisladores autonomia para decidirem como e onde aplicarem os recursos para melhor atender suas peculiaridades no exercício dos mandatos, por isso devem permitir flexibilidade na realização dos gastos.*

126. *De outro lado, em termos de exemplo e comportamento ético que se espera desses agentes, e da resposta social que as unidades e órgãos de controle devem dar, é esperável que o uso regular e eficiente das cotas seja implementado e que as formas de concessão, utilização e controle sejam modernizadas a fim de minimizar a ocorrência de erros e de ilicitudes nos ressarcimentos feitos.*

127. *Veja-se que, atualmente, cabe repensar a própria necessidade de existência das cotas parlamentares. Os deputados da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) não recebem verbas de gabinete e benefícios enquadrados em cotas parlamentares. Recentemente os deputados da Câmara Distrital do Distrito Federal reduziram em 40% sua verba indenizatória para R\$ 15.000,00 (peça 23, p. 1-12), após ampla discussão sobre eventual extinção do benefício.*

128. *Nesse contexto, por ora, propõe-se recomendar às casas legislativas os aperfeiçoamentos contidos na proposta de encaminhamento desta instrução, levando-se em conta a obrigação desta Corte de zelar pela boa, regular e eficiente utilização do dinheiro público, contribuir para o aperfeiçoamento da Administração, e a atual necessidade de serem reduzidas despesas discricionárias, em razão da nova realidade nacional e da necessidade de serem atingidos os objetivos do novo regime fiscal, nos termos também já evidenciados pelo tribunal no Acórdão 2.779/2017-TCU-Plenário.*

129. *No que tange especificamente às impropriedades suscitadas nos expedientes “Operação Pega-Safado” e “Dossiê Dois” atinente aos logradouros de funcionamento de determinadas contratadas serem distintos dos registrados no CNPJ, como tal cadastro é regulamentado por instruções normativas da RFB, as quais estabelecem: i) a baixa de ofício da inscrição de entidade inexistente de fato, assim denominada aquela não sendo localizada no endereço constante do CNPJ (art. 29, inc. II, al. “b”, IN-RFB 1.634/2016); ii) a suspensão quando possuir inconsistência em seus dados cadastrais, caracterizada, dentre outras situações, pela não constatação de atividade econômica no endereço constante no cadastro (art. 39, inc. X, § 2º); e iii) a declaração de pessoa jurídica não localizada quando não for localizada no endereço constante do CNPJ, devendo sua inscrição ser declarada inapta (art. 42, inc. II, § 2º), sugere-se o encaminhamento dos achados à RFB para sua ciência e adoção das medidas que entender cabíveis.*

*Proposta de Encaminhamento*

130. Do exposto, encaminho os autos à consideração superior propondo:

a) recomendar à Mesa da Câmara dos Deputados e à Comissão Diretora do Senado, com base no art. 250, inc. III, do RI/TCU e nos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência (art. 37, CF/88), da legitimidade e da economicidade esperada dos órgãos e entidades da administração pública (art. 70, CF/88), c/c os princípios administrativos do interesse público, da razoabilidade e da proporcionalidade, e com a recente necessidade de ajuste fiscal e orientação do TCU para que os órgãos federais revejam despesas discricionárias passíveis de redução (Acórdão 2.779/2017-TCU-Plenário), que:

a.1) reduzam os valores autorizados para dispêndios globais via cotas parlamentares a fim de adequá-los à razoabilidade, proporcionalidade e economicidade esperadas da administração pública (art. 70 da CF/88);

a.2) revejam os gastos passíveis de ressarcimento a título de divulgação da atividade parlamentar, tendo em vista que tal ação atualmente é suprida pelos meios de divulgação oficiais das casas legislativas ou gratuitos das redes sociais, se for o caso autorizando gastos nessa rubrica tão-somente a fim de possibilitar necessidades específicas de divulgação do parlamentar, não suprida pelos meios anteriores, ou sua realização em áreas remotas no país, ainda não cobertas por acessos à internet, sinais de TV/rádio ou demais meios de acesso ordinários da população em geral, e fixem critérios e valores máximos para esse dispêndio;

a.3) revejam a pertinência da manutenção de cotas destinadas ao ressarcimento de despesas relativas a consultorias, assessorias e trabalhos técnicos, tendo em vista a existência de estruturas administrativas internas aptas a fornecerem tais serviços aos parlamentares, ou justifiquem a necessidade de permanência dessa rubrica, fixando, neste caso, valores máximos para tais gastos, a fim de somente possibilitar necessidades específicas que não possam ser supridas pelos setores internos competentes;

a.4) fixem valores máximos para os ressarcimentos a título de manutenção de escritórios de apoio, devendo ser custeados tão-somente gastos com aluguel, condomínio, IPTU, água, telefones fixo ou móvel e energia elétrica, a fim de ir ao encontro da tendência atual de economia orçamentário-financeira e dos princípios da eficiência, moralidade, economicidade e razoabilidade;

a.5) revejam os limites máximos autorizados para os gastos com locação ou fretamento de veículos automotores, combustíveis e lubrificantes, a fim de compatibilizá-los à economicidade esperada das unidades da administração pública e permitir montantes mais realistas de consumo;

a.6) fixem limites máximos para as despesas com o fretamento de aeronaves ou embarcações, igualmente compatibilizando-os à economicidade e razoabilidade esperadas da Administração, atentando para a majoração deste tipo de despesas em anos eleitorais;

a.7) aperfeiçoem os controles de ressarcimento dos gastos com alimentação parlamentar a fim de minimizar distorções de utilização observados, tais como ressarcimentos de despesas ilegais (bebidas alcoólicas, refeições de terceiros etc) ou claramente suspeitas de abusos ou excessos incompatíveis com a moralidade e legitimidade precípua da natureza da despesa;

a.8) fixem as regras para que pedidos de ressarcimento a título de divulgação da atividade parlamentar sejam acompanhados da apresentação da publicidade ou divulgação realizada, devendo ser aplicada avaliação amostral, a fim de confrontar seu conteúdo com o caráter educativo, informativo, de orientação social ou de prestação de contas e com a não utilização dos recursos para a promoção pessoal de parlamentares, em face da supremacia do interesse público e das vedações do §1º do art. 37 da CF/88;

b) encaminhar à Receita Federal do Brasil (RFB) cópia desta instrução para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis relativamente às seguintes pessoas jurídicas cujos endereços de funcionamento parecem não coincidir com os logradouros de sede comercial registrados no cadastro do CNPJ, nos termos regulamentados nas instruções normativas da RFB: DCS Moura-ME (CNPJ 14.387.142/0001-68); Adriana dos Santos Moreira-ME (CNPJ 15.242.210/0001-63); IMA Comunicação e Marketing Ltda (CNPJ 08.731.115/0001-68). Agência Big Fish (CNPJ 13.457.369/0001-70); Aliança Rent a Car (CNPJ 12.954.275/0001-43); Fontes & Damasceno Sociedade de Advogados (CNPJ 10.953.111/0001-76); Clara Comunicações (CNPJ 08.917.430/0001-84); Fontes Locadora de Veículos (CNPJ 17.495.390/0001-10); Taluca Consultoria e Comunicações Ltda (CNPJ 13.382.895/0001-18); Alves Paulino & Silva Consultoria e Assessoria Jurídica (CNPJ 13.953.973/0001-97); ARL Barros Serviços Executivos Rent a Car (CNPJ 11.842.749/0001-00); Release Propaganda e Produção Artística Ltda-ME (CNPJ 10.394.532/0001-04); Renove Rent a Car (CNPJ 10.846.422/0001-36); ML Veículos Rent a Car e Turismo (CNPJ 05.051.746/0001-48); Bem na Fita Comunicação Ltda-ME (CNPJ 13.655.163/0001-54); KM Consultoria Ltda-ME (CNPJ 08.899.265/0001-85);

c) dar ciência da deliberação proferida e encaminhar cópia destes autos à Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade do Senado Federal, à Coordenação de Gestão de Cota Parlamentar do Departamento de Finanças, Orçamento e Contabilidade da Câmara dos Deputados, às Secretarias de Controle Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à Receita Federal do Brasil (RFB) e à Procuradoria da República no Distrito Federal (MPF/DF), para ciência das ocorrências relatadas;

d) dar ciência da deliberação proferida às Diretorias-Gerais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à Comissão de Ética e Decoro Parlamentar e à Corregedoria Parlamentar da Câmara dos Deputados, ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, ao Conselho de Transparência e Controle Social e à Corregedoria Parlamentar do Senado Federal, às unidades de controle interno de ambas casas legislativas, e à ONG Operação Política Supervisionada.

## VOTO

Trata-se de monitoramento do Acórdão 1.312/2014-TCU-Plenário, proferido no âmbito de representação, formulada pela SecexAdmin, acerca de supostas irregularidades ocorridas na utilização das cotas para o exercício de atividade parlamentar, denominadas Ceap na Câmara dos Deputados e Ceaps no Senado Federal.

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, a matéria foi devidamente conhecida. Os achados já foram remetidos a ambas as casas legislativas, para adoção dos procedimentos de apuração, previstos nas normas internas, devendo os respectivos controles internos informar os resultados obtidos nos relatórios de gestão.

Outras situações similares já foram objeto de deliberação neste Tribunal - como referenciado pela unidade técnica - em alguns casos com determinação à Câmara dos Deputados, para identificar responsabilidades e promover o ressarcimento de despesas eventualmente impugnadas.

No que se refere a este processo, ficou demonstrado que os fatos informados à Câmara dos Deputados, por meio do acórdão monitorado, foram arquivados pela Casa Legislativa, sem apurações, e os relatórios de gestão de 2014 a 2016 também não fizeram menção do assunto.

Nada obstante, a SecexAdmin apresenta, a partir de pesquisas e levantamentos feitos junto a fontes de informação e cadastros públicos, percuciente avaliação sobre o pagamento das cotas para o exercício da atividade parlamentar.

Os achados, conquanto não permitam concluir pela ocorrência de infrações administrativas e ilegalidades, apontam precisamente para oportunidades de aprimoramento na gestão dos recursos aplicados no ressarcimento de despesas dos parlamentares.

Nesse sentido, foram identificadas rubricas que, em face da evolução tecnológica e do aprimoramento do corpo técnico, merecem ser reavaliadas.

É o caso do ressarcimento com locação, ou o fretamento de veículos automotores e aeronaves, com valores expressivos e significativo incremento em anos eleitorais. O gasto com combustíveis e lubrificantes parece pouco razoável quando se pondera que os parlamentares passam parte da semana em Brasília.

A divulgação da atividade parlamentar e a manutenção de escritório de apoio representam parcela significativa dos valores pagos a título de ressarcimento, tanto na Câmara dos Deputados, como no Senado Federal. Esses dispêndios têm dado causa a questionamentos, em vista dos valores empregados e a falta de controle dos fatos geradores. Em algumas situações, interesses partidários e particulares sobrepuseram-se aos fins propostos para esse tipo de despesa.

A proposta de revisão dos montantes destinados à manutenção das bases parlamentares nos redutos eleitorais fundamenta-se na evolução tecnológica, que tem favorecido a comunicação de ideias e propostas pelas redes sociais. Isso sem falar da vasta estrutura existente nas casas legislativas, para dar conhecimento das atividades parlamentares à população (rádio, TV, agência de notícias e publicações).

Assim, sem descuidar do contato pessoal com os eleitores, as novas tendências e as estruturas existentes devem ser sopesadas para reduzir custos e tornar o funcionamento da máquina administrativa mais aderente à realidade econômica e fiscal do país.

No que se refere à contratação de consultorias e assessorias técnicas, a SecexAdmin destaca a qualidade dos quadros técnicos disponíveis na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, como representado a seguir:

Casa	Função	Qtde.
Câmara dos Deputados	Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira	37
	Consultor legislativo	193
Senado Federal	Consultor legislativo	282
	Advogado	35

A esses quadros deve ser adicionado o corpo técnico disponível no Centro de Estudos e Debates Estratégicos, criado pela Resolução CD 26/2013, além da estrutura de servidores, efetivos e comissionados, franqueada aos partidos políticos e aos gabinetes parlamentares.

Esse cenário sugere a possibilidade de revisão dos valores dispendidos com o ressarcimento a serviços de consultoria e assessoria técnica contratados por parlamentares.

O controle das despesas apresentadas e ressarcidas pelas áreas competentes mostrou-se deficiente em vista dos achados da unidade técnica. Por essa razão, considerando o volume de pedidos e de documentos de que se trata, é devido recomendar às casas legislativas que revejam os procedimentos atualmente adotados para, observado método amostral, aferir a adequação das despesas a serem ressarcidas e a correspondente conformidade com as rubricas a que se referem.

Ante o exposto, acolho o encaminhamento proposto pela SecexAdmin, com os ajustes que considero pertinentes, e VOTO por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto a deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de abril de 2019.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 3048/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.317/2016-5.
- 1.1. Apensos: 034.107/2018-5; 015.087/2017-4; 025.092/2013-8; 023.229/2017-9
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos: Câmara dos Deputados; Senado Federal.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).
8. Representação legal:
  - 8.1. Cidney Arantes Carrasquel Coelho e outros, representando a Câmara dos Deputados.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do Acórdão 1.312/2014-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, ante as razões expostas pelo relator:

9.1. recomendar à Mesa da Câmara dos Deputados e à Comissão Diretora do Senado, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, nos princípios da legalidade, moralidade, eficiência, legitimidade e economicidade, ditados nos arts. 37, *caput*, e 70 da Constituição Federal, nos princípios administrativos do interesse público, da razoabilidade e proporcionalidade, assim como na orientação dada por meio do Acórdão 2.779/2017-TCU-Plenário para que os órgãos públicos federais revejam despesas discricionárias passíveis de redução em vista da premente necessidade de ajuste fiscal, que avaliem a oportunidade e a conveniência de adotar as seguintes providências no âmbito da gestão das cotas para exercício da atividade parlamentar:

9.1.1. reduzam os valores autorizados, a título de “dispêndios globais”, mediante cotas parlamentares;

9.1.2. revejam os gastos passíveis de ressarcimento a título de “divulgação da atividade parlamentar”, tendo em vista que tal ação atualmente é suprida pelos meios de divulgação oficiais das casas legislativas ou pelas redes sociais, gratuitas, com o fito de restringir os gastos nessa rubrica a áreas remotas que não possuam acessos à rede mundial de computadores ou a sinais de TV ou rádio, e fixem critérios e valores máximos para esse dispêndio;

9.1.3. revejam a manutenção de cotas destinadas ao ressarcimento de despesas com consultorias, assessorias e trabalhos técnicos, haja vista a estrutura e quadros técnicos disponíveis e aptos para o fornecimento de tais serviços aos parlamentares, e definam as situações que excepcionalmente podem dar ensejo a tais dispêndios e os valores máximos a serem cobertos;

9.1.4. fixem valores máximos para os ressarcimentos de despesas para manutenção de escritórios de apoio dos parlamentares e estabeleçam os gastos que poderão ser cobertos por essa rubrica;

9.1.5. revejam os limites máximos autorizados para os gastos com locação de veículos automotores, fretamento aeronaves ou embarcações, combustíveis e lubrificantes;

9.1.6. aperfeiçoem os controles dos gastos com alimentação, a fim de corrigir distorções observadas com o ressarcimento de despesas ilegais ou suspeitas, tais como bebidas alcoólicas, refeições de terceiros etc.;

9.1.7. exijam que os ressarcimentos a título de divulgação da atividade parlamentar sejam amparados na demonstração da publicidade ou divulgação realizada, e avaliem seu caráter educativo, informativo, de orientação social ou de prestação de contas, de forma que esses valores não sejam revertidos à promoção pessoal de parlamentares;



9.1.8. revejam os procedimentos atualmente adotados para, observado método amostral, aferir a adequação das despesas a serem ressarcidas e correspondente conformidade com as rubricas a que se referem;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação à Receita Federal do Brasil, para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis relativamente às seguintes pessoas jurídicas, cujos endereços de funcionamento não coincidem com os logradouros de sede comercial registrados no cadastro do CNPJ, nos termos regulamentares: DCS Moura-ME (CNPJ 14.387.142/0001-68); Adriana dos Santos Moreira-ME (CNPJ 15.242.210/0001-63); IMA Comunicação e Marketing Ltda. (CNPJ 08.731.115/0001-68). Agência Big Fish (CNPJ 13.457.369/0001-70); Aliança Rent a Car (CNPJ 12.954.275/0001-43); Fontes & Damasceno Sociedade de Advogados (CNPJ 10.953.111/0001-76); Clara Comunicações (CNPJ 08.917.430/0001-84); Fontes Locadora de Veículos (CNPJ 17.495.390/0001-10); Taluca Consultoria e Comunicações Ltda. (CNPJ 13.382.895/0001-18); Alves Paulino & Silva Consultoria e Assessoria Jurídica (CNPJ 13.953.973/0001-97); ARL Barros Serviços Executivos Rent a Car (CNPJ 11.842.749/0001-00); Release Propaganda e Produção Artística Ltda-ME (CNPJ 10.394.532/0001-04); Renove Rent a Car (CNPJ 10.846.422/0001-36); ML Veículos Rent a Car e Turismo (CNPJ 05.051.746/0001-48); Bem na Fita Comunicação Ltda-ME (CNPJ 13.655.163/0001-54); KM Consultoria Ltda-ME (CNPJ 08.899.265/0001-85);

9.3. dar ciência desta deliberação aos seguintes órgãos e entidade:

9.3.1. Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados, Comissão de Ética e Decoro Parlamentar e Corregedoria Parlamentar da Câmara dos Deputados;

9.3.2. Diretoria-Geral do Senado Federal, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, Conselho de Transparência e Controle Social e Corregedoria Parlamentar do Senado Federal

9.3.3. Secretarias de Controle Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;

9.3.4. Coordenação de Gestão de Cota Parlamentar do Departamento de Finanças, Orçamento e Contabilidade da Câmara dos Deputados;

9.3.5. Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade do Senado Federal,

9.3.6. Procuradoria da República no Distrito Federal;

9.3.7. ONG Operação Política Supervisionada.

10. Ata nº 48/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/12/2019 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3048-48/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)  
JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral