



PROCESSO Nº : 10.578-3/2016
INTERESSADOS : CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
: CALISTRO LEMES DO NASCIMENTO
ASSUNTO : VOTO-VISTA EM AUDITORIA DE CONFORMIDADE
RELATOR : CONSELHEIRO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

RAZÕES DO VOTO – VISTA

Trata-se de Auditoria de Conformidade realizada pela Secretaria de Controle Externo deste Tribunal de Contas, com o objetivo de examinar os atos de gestão sobre a folha de pagamento da Câmara Municipal de Várzea Grande.

2. Na sessão ordinária do Tribunal Pleno do dia 24/04/2018, o Relator, Conselheiro João Batista de Camargo Júnior, proferiu voto no sentido de considerar imprescindível a edição de lei em sentido estrito para a instituição de verba indenizatória e da respectiva prestação de contas, especialmente em atenção à orientação contida na Resolução de Consulta nº 29/2011 deste Tribunal.

3. O Conselheiro Moises Maciel suscitou vista dos autos e na sessão ordinária do dia 24/07/2018 submeteu ao Plenário a tese de que a criação e/ou instituição da verba indenizatória para atividades parlamentares e sua regulamentação, por ser matéria inserida na organização e funcionamento de cada Casa Legislativa, pode ser viabilizada por meio de decreto legislativo ou resolução.

4. Após o voto-vista, o Conselheiro João Batista de Camargo Júnior acolheu o voto-vista revisor no sentido de excluir a determinação constante no item e.1 do dispositivo do seu voto, bem como para reduzir a multa de 20 para 10 UPF's aplicada ao ex-gestor em razão da irregularidade NA 01.



5. Pedi e obtive vistas destes autos, a fim de melhor examinar a matéria e firmar meu convencimento, com fundamento no permissivo regimental contido no artigo 67, da Resolução Normativa nº 14/2007.

6. Preliminarmente, entendo oportuno tecer algumas considerações acerca da remuneração dos vereadores municipais e do estabelecimento de verbas indenizatórias.

7. No que diz respeito à remuneração dos vereadores municipais, registra-se que ela dá-se por meio de subsídio, pago em parcela única, em atenção à disposição contida no artigo 39, §4º, da Constituição Federal, abaixo transcrito:

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

8. De acordo com o artigo 29, VI, da Constituição Federal o subsídio dos Vereadores deve ser fixado pelas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, da seguinte maneira:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

b) em Municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;



- c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
- d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
- e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
- f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluídos pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000).

9. Ao tratar do regime administrativo, da remuneração e do subsídio dos agentes públicos, o artigo 37, X, da Constituição Federal exige que eles sejam instituídos, fixados ou alterados por lei, vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

10. Segundo o tratamento dispensado pela Constituição Federal, especialmente em razão da vedação a acréscimos, não é possível o pagamento de subsídios com valores diversos, como por exemplo, aos diretores da Mesa Legislativa. Por outro lado, não é vedado o estabelecimento de verba indenizatória, a fim de ressarcir despesas suportadas pelo agente político no exercício de suas atividades parlamentares.

11. Isso porque, as parcelas indenizatórias referem-se a despesas não afetas à função típica que legitima o recebimento do subsídio mensal, ou seja, não possuem natureza remuneratória, por conseguinte, não podem compor o valor do subsídio, nem justificam nenhuma espécie de pagamento suplementar, sob pena de se desvirtuar a finalidade do instituto.



12. De igual modo, as verbas indenizatórias estão previstas no §11, do artigo 37 da Constituição Federal, o qual também exige que elas estejam prevista em lei:

§ 11 — Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, **as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.** (Incluído pela Emenda Constitucional n. 47, de 2005).

13. Dessa forma, observa-se que a Constituição Federal admitiu a possibilidade de que além da remuneração ou subsídio, conforme o caso, os agentes públicos recebam, também, parcelas de caráter indenizatório sem que estas sejam computadas no limites remuneratórios e desde que previstas em lei.

14. A possibilidade da instituição, requisitos e prestação de contas da verba de natureza indenizatória está previsto na Resolução de Consulta nº 29/2011, e nos Acórdãos nº 2.206/2007 e nº 1.323/2007 deste Tribunal de Contas, os quais dispõem:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 29/2011

Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA OLÍMPIA. CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL. VEREADOR. VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA. POSSIBILIDADE, SE OBSERVADOS OS REQUISITOS. IMPOSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DE DESPESAS COM MANUTENÇÃO DO GABINETE DO PARLAMENTAR. POSSIBILIDADE DE RESSARCIMENTO DE DESPESAS COM ABASTECIMENTO DE VEÍCULO PARTICULAR DO VEREADOR E DE ACUMULAÇÃO COM A DIÁRIA, QUANDO CONTEMPLAREM O RESSARCIMENTO DE DESPESAS DISTINTAS. PRESTAÇÃO DE CONTAS NOS TERMOS DA LEI QUE A INSTITUIR. **1) A verba indenizatória deve ser instituída mediante lei que especifique expressamente as despesas que serão objeto de ressarcimento e as atividades parlamentares desenvolvidas no interesse da Administração Pública, devendo haver um nexo de causalidade entre as despesas e as atividades previstas na lei. 2) A verba indenizatória não deve ser utilizada para pagamento de despesas com gabinete do parlamentar, a exemplo de material de escritório e assessoria jurídica, as quais devem ser submetidas ao regular processo de planejamento e execução pela administração da câmara, sob pena de configurar indevida descentralização orçamentária-financeira dos gastos públicos. 3) Em regra, é vedada a utilização de veículo particular a serviço da administração, bem como o pagamento de despesas com abastecimento desses veículos com recursos públicos. Contudo, em se tratando de verba indenizatória, é possível sua utilização para ressarcimento de despesas com abastecimento de veículo particular do vereador, desde que se trate de despesa de**



interesse da administração custeada diretamente pelo agente no exercício de suas atribuições. **4) A verba indenizatória não pode ser destinada ao pagamento de despesa já indenizada sob outra forma, sob pena de se configurar duplicidade de pagamento da mesma despesa.** Nesse sentido, só é possível a acumulação da concessão de verba indenizatória com diária ou adiantamento quando decorrerem de fatos geradores distintos. **5) A prestação de contas da verba indenizatória deve ser apresentada de acordo com os critérios estabelecidos em lei, podendo, inclusive, a respectiva lei regulamentadora dispensar a apresentação de comprovantes de despesas.**

Acórdãos nº 2.206/2007 e 1.323/2007. Despesa. Verba de natureza indenizatória. Agentes públicos. Possibilidade, desde que preenchidos os requisitos. A verba indenizatória possui características que devem ser observadas pela administração pública ao fazer tal concessão aos agentes públicos:

1. Instituída mediante lei que estabeleça, entre outros, os critérios para a concessão, o valor da indenização e a forma de prestação de contas.

2. É específica, decorrente de fatos ou acontecimentos previstos em lei que, pela sua natureza, exijam dispêndio financeiro por parte do agente público quando do desempenho das atribuições definidas em lei, e, conseqüentemente, a sua necessária indenização.

(...)

4. Destina-se a compensar o agente público por gastos ou perdas inerentes à administração, mas realizadas pessoalmente pelo agente no desempenho da atribuição definida em lei, sob pena de enriquecimento ilícito da administração.

5. Não abrange outras despesas institucionais e/ou de terceiros, bem como, aquelas já indenizadas sob outra forma ou de responsabilidade pessoal do agente público, cuja contraprestação pelo serviço público redunde em remuneração ou subsídio.

6. Deve ser estabelecida em valor compatível e proporcional aos gastos realizados pelo próprio agente no desempenho da atribuição descrita em lei.

(...)

11. A prestação de contas deve ser apresentada de acordo com os critérios estabelecidos em lei, podendo ser mediante a apresentação prévia de documentos comprobatórios das despesas ou, a exemplo da prestação de contas de diárias (também de natureza indenizatória), por meio da apresentação de relatórios de atividades desenvolvidas, em que se demonstre a eficácia do agente público no desempenho da atribuição definida em lei.

12. Será concedida em observância aos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade, publicidade e impessoalidade. (grifo nosso)

15. Em linhas gerais, percebe-se que a verba indenizatória deve ser instituída mediante lei que estabeleça, os seguintes critérios:



a) deve ser específica e decorrer de fatos ou acontecimentos previstos em lei que pela natureza exijam dispêndio financeiro por parte do agente público no desempenho das atribuições do cargo.

b) não deve compensar gastos com despesas administrativas ou de prestação de serviços de terceiros e nem despesas já indenizadas sob outra forma ou de responsabilidade pessoal do agente público, cuja contraprestação pelo serviço prestada se dá pela remuneração ou subsídio.

c) o valor deve ser compatível e proporcional aos gastos realizados pelo próprio agente no desempenho de suas atribuições, em observância aos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade e impessoalidade.

16. Essas parcelas indenizatórias visam compensar gastos ou perdas ao serviço público, que são suportadas pelo agente público no desempenho de sua função. Essa, portanto, é a razão da indenização ao agente público, caso contrário, resultaria na redução indireta de seu subsídio e, conseqüentemente, no enriquecimento ilícito da Administração Pública.

17. Quanto ao tipo de norma jurídica para regulamentar a verba indenizatória, trago aqui as considerações realizadas por mim nos autos da Representação de Natureza Externa nº 10.019-6/2016, cujo voto foi aprovado por unanimidade pela Segunda Câmara deste Tribunal - Acórdão nº 45/2017-SC, no sentido de que as verbas de natureza indenizatória pelo exercício do mandato parlamentar de deputados estaduais e vereadores municipais podem ser instituídas por meio de resolução, vejamos:

Por outro lado, lei pode ser definida sob a perceptiva material e formal. No primeiro caso considera-se essencialmente o conteúdo do ato. Enquanto no segundo, o órgão do qual emana, conforme ensina José Afonso Silva:

No sentido material, a lei consiste num ato normativo de caráter geral, abstrato e obrigatório, tendo como finalidade o ordenamento da vida coletiva, no sentido de trazer certeza, precisão e garantia às relações jurídicas. "Esses caracteres, e o de modificação na ordem jurídica preexistente, que decorre



da sua qualidade de ato jurídico, se somam para caracterizar a lei entre os demais atos do Estado”. Não importa quem o produza.

Considerando-se, pois, a lei, tão-só quanto à forma em que é editada, é o ato jurídico votado pelo Congresso, pelo Parlamento, abstração feita do seu conteúdo. Acontece, quase sempre, a esse ato legislativo conter aquelas características próprias da lei em sentido material, havendo, nesse caso, coincidência entre forma e conteúdo da lei, pois, em verdade, “toda criação de direito, característica da legislação material, é uma atividade discricionária que implica importantes transformações dos direitos e obrigações dos cidadãos (...)”

(SILVA José Afonso. Processo constitucional de formação das leis. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 26 e 27)

Desse modo, considera-se lei o ato normativo geral e abstrato que introduz direito no ordenamento jurídico ou ato normativo editado pelo Poder Legislativo decorrente do processo legislativo.

A Constituição Federal, no art. 59, disciplina o processo legislativo, estabelecendo as seguintes espécies de atos normativos primários:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:
I – emendas à Constituição;
II – leis complementares;
III – leis ordinárias;
IV – leis delegadas;
V – medidas provisórias;
VI – decretos legislativos;
VII – resoluções

Depreende-se da literalidade do Texto Constitucional que todas as espécies normativas referidas no art. 59 são atos normativos primários, objeto do processo legislativo que podem inovar o ordenamento jurídico. Assim, são consideradas leis em sentido material, pois detêm características tipicamente associadas às leis.

Portanto, é possível inferir que os decretos legislativos e resoluções são leis em sentido material, cuja força normativa emanada diretamente do art. 59, VII, da Constituição Federal.

Com efeito a remuneração dos membros do Congresso Nacional, o art. 49 da Constituição Federal, inclui como matéria sujeita a sua competência exclusiva, a saber:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
(...)
VII – fixar idêntico subsídio para os deputados federais e os senadores, observados o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I;
(...)

Nessa vertente, Oliveira & Campos¹, conclui que a fixação de subsídio...“é matéria a ser tratada por via de decreto legislativo ou

¹Felipe Faria de Oliveira. Sérgio Pompeu de Freitas Campos. Do instrumento normativo adequado à instituição de verba indenizatória para membros do Poder Legislativo. Revista dos Tribunais de Minas Gerais. julho/agosto/setembro 2009. v. 72 – n. 3 – ano XXVII



resolução. De fato, a remuneração dos membros do Congresso Nacional é tradicionalmente formalizada por decreto legislativo”. Atualmente o subsídios dos Membros do Congresso Nacional está fixado pelo Decreto Legislativo nº 276, de 18 de dezembro de 2014.

No mesmo sentido, é a previsão constitucional referente a fixação de subsídio dos membros das Câmaras Municipais:

Art. 29. O Município rege-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de 10 dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

VI- o subsídio dos vereadores será fixado pelas respectivas Câmara Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva lei orgânica e os seguinte limites máximos: (redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

Não obstante, em relação à instituição de verba indenizatória para os agentes políticos do Poder Legislativo, a Constituição da República, diversamente do que dispõe sobre a fixação de subsídios, não define expressamente o instrumento normativo adequado. Todavia, o Texto Constitucional prevê dispositivo que pode auxiliar na interpretação acerca de qual espécie normativa deve prever as verbas indenizatórias.

O Senado Federal e a Câmara dos Deputados, órgãos que compõem o Congresso Nacional, possuem competência privativa para dispor, com força de lei, sobre matérias que envolvam a organização, funcionamento, polícia, etc., conforme prevê os arts. 51, IV, e 52, XIII, da Constituição Federal.

Ferreira Filho² citando Pontes de Miranda assevera que a resolução na Constituição de 1967 destinava a “*regulamentar matéria de interesse interno (político ou administrativo) de ambas as Casa em conjunto ou de cada uma delas em particular*”. Arremata Paulo & Alexandrino³, que cabe a resolução dispor sobre matérias de caráter internos das Casa do Congresso Nacional ou do próprio Congresso Nacional.

Para regular as matérias de sua competência privativa, a Carta Magna prevê como espécie normativa adequada a resolução, que, assim como a lei, são atos normativos primários, todavia, não se submete à sanção ou ao veto do chefe do Poder Executivo.

Não obstante, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, no exercício de suas competências privativas, instituíram as verbas indenizatórias pelo exercício da atividade parlamentar através do Ato da Comissão Diretora nº 3, de 30 de janeiro de 2003 e do Ato da Mesa nº 43, de 21 de maio de 2009, respectivamente.

2 Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional – 40. ed., - São Paulo: Saraiva, 2015.

3 Vicente Paulo, Marcelo Alexandrino. Direito Constitucional descomplicado. 4. ed., rev. E atualizada. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2009



Considerando que a instituição e pagamento de verbas indenizatória pelo exercício da atividade parlamentar é matéria administrativa afeta ao âmbito interno do Poder Legislativo, a resolução é o instrumento normativo adequado para regular as verbas indenizatórias aos membros do parlamento, desde de que destinada ao ressarcimento de despesas mediante efetiva prestação de contas.

A exigência de lei ordinária para regular a matéria, implica na participação do Chefe do Poder Executivo na elaboração de ato normativo, mediante sanção ou veto e promulgação, o qual por se tratar de matéria afeta a competência privativa, importaria ingerência deste Poder na organização e funcionamento do Poder Legislativo, o que caracteriza ofensa aos princípios da independência e separação dos Poderes do Estado.

Nesse sentido, José Afonso Silva (2006, p. 338-339) em sua obra “Processo constitucional de formação das leis” leciona que:

A Constituição só declara que o decreto legislativo é um dos objetos do processo legislativo. (...) Os regimentos internos do Senado e da Câmara dizem que ele tem por função regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo (...) Os projetos de decreto legislativo, uma vez aprovados definitivamente pelo Congresso Nacional, transformam-se em decreto legislativo. A diferença, em relação ao projeto de lei, está em que os projetos de decreto legislativo não são sancionáveis; vale dizer, terminada a sua elaboração nas câmaras do Congresso, tornam-se atos legislativos perfeitos (...) Os projetos de resolução visam a regulamentar matéria de interesse interno (político ou administrativo) de ambas as casas em conjunto ou de cada uma delas em particular (...) (SILVA: 2006, p. 338-339)

Portanto, as matérias de competências exclusivas do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal previstas nos arts. 49, 51 e 52 da Constituição Federal, definem o domínio material reservado ao decreto legislativo ou à resolução.

Apesar dessa matéria estar pacificado no âmbito deste Tribunal, o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais determinou a legalidade da verba indenizatória, fixando limites, dentre eles a existência de Resolução, consolidados nas Resoluções de Consultas n.º 783.497 e n.º 735.413, cujos verbetes elucidam a questão:

CÂMARA MUNICIPAL DE BETIM. CONSULTA ACERCA DA LEGALIDADE DA INSTITUIÇÃO DE VERBAS INDENIZATÓRIAS PARA OS MEMBROS DA MESA. *Cuida-se de Consulta formulada por Presidente de Câmara Municipal, por meio da qual indaga (a) sobre a possibilidade de criação de verba indenizatória para os membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal e se referida verba poderia ser estendida aos demais vereadores, mesmo que não possuam gabinetes; (b) qual o instrumento normativo adequado à criação da verba – lei ou resolução; (c) se a criação da verba depende de previsão orçamentária; (d) qual a forma de se efetuar o pagamento da verba indenizatória. O Relator, Cons. Licurgo Mourão, respondeu afirmativamente ao primeiro questionamento, destacando a possibilidade de criação de verba indenizatória destinada aos membros do Poder Legislativo Municipal, estabelecidos ou não em gabinetes, não estando o pagamento da verba adstrito aos membros das mesas diretoras de câmaras municipais. **Afirmou ser a resolução o instrumento normativo adequado à criação de tal verba, ressaltando a obrigatoriedade de previsão de dotação orçamentária específica.** Quanto à quarta indagação, explicou que o*



GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

*pagamento da verba em tela não poderia realizar-se em parcelas fixas e permanentes, devendo estar condicionado à regular e efetiva prestação de contas, nos termos definidos na resolução. Ao fundamentar sua resposta, o Relator mencionou o art. 39, § 4º da CR/88, o qual prevê a remuneração dos agentes políticos por meio de subsídio, pago em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer outra espécie remuneratória. Lembrou haver pronunciamento anterior da Corte a respeito da questão, reconhecendo a possibilidade de pagamento de verba indenizatória para os vereadores, em parcela destacada do subsídio único estabelecido pelo dispositivo constitucional supracitado. **Destacou que a verba indenizatória se destina à recomposição de despesas extraordinárias assumidas pessoalmente pelo agente político no exercício de suas atividades parlamentares.** Saliu o entendimento expresso na Consulta nº 725.867, de relatoria do Cons. Eduardo Carone, no sentido de que decorre do princípio da moralidade a possibilidade de se pagar indenização aos agentes políticos remunerados mediante subsídio único, pois impede a Administração Pública de locupletar-se ao exigir do agente político o custeio de despesa extra, decorrente de fatores que não foram considerados ao se estabelecer o valor do subsídio. Ao relatar a citada Consulta, o Cons. Eduardo Carone enfatizou a necessidade de prestação de contas dos gastos ensejadores de indenização. Em seguida, o Cons. Licurgo Mourão reafirmou o caráter episódico do pagamento da verba indenizatória, aduzindo serem tais gastos extraordinários, necessitando, ainda, de comprovação por documentação idônea. Registrou, também, nas hipóteses em que a verba indenizatória for afeta a gabinete de vereador, que o seu custeio se dará à conta de receitas orçamentariamente predestinadas ao gabinete, ficando vedada a cobertura de qualquer desembolso de dinheiro, a título de indenização - que venha a compor a folha de pagamento dos vereadores - por dotação estranha àquela reservada pelo orçamento ao gabinete. Mencionou entendimento firmado na Consulta nº 735.413, de relatoria do Cons. Antônio Carlos Andrada, na qual restou consignada a vedação de estipulação pela câmara de parcela mensal permanente destinada a gabinete ou vereador tomado isoladamente, a título de verba indenizatória, sob pena de transformá-la em parcela remuneratória e, por conseguinte, em acréscimo inconstitucional ao subsídio mensal fixado. O voto do Relator foi aprovado por unanimidade. (Consulta nº 783.497, Rel. Cons. Licurgo Mourão, 15.07.09)*

CÂMARA MUNICIPAL DE BETIM. CONSULTA. AJUDA DE CUSTO. NATUREZA INDENIZATÓRIA. O entendimento desta Corte é no sentido de que o § 4º do artigo 39 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/98 é claro ao vedar expressamente ao detentor de mandato eletivo o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no artigo 37, incisos X e XI. **FUNDAMENTOS LEGAIS E JURISPRUDÊNCIA** Em não sendo espécie remuneratória, a verba indenizatória deve ser paga em caráter episódico, à vista de gastos extraordinários comprovados por documentação idônea. Dessa forma, pode ser paga, se necessário for, a todos os vereadores, não se restringindo apenas àqueles que compõem mesas diretoras dos órgãos legiferantes municipais. Na hipótese da verba indenizatória ser afeta a gabinete de vereador, é salutar registrar que seu custeio se dará à conta de receitas orçamentariamente predestinadas ao gabinete, ficando vedado que qualquer desembolso de dinheiro, a título de indenização, que venha a compor a folha de pagamento dos vereadores, seja acobertado por dotação estranha àquela reservada pelo orçamento ao gabinete. Nesse sentido, também, as Consultas de nº 747263, de 17-06-2009, CM de Maria da Fé, e de nº 851878, de 13-09-2011, e CM de Monte Sião. **34 35 Contudo, considerando que a ajuda de custo é própria para indenizar gasto de natureza eventual e temporária, quando do exercício do cargo, há que se entender, em tese, que não está a mesma vedada pela Emenda Constitucional 19/98, uma vez que**



não se trata de espécie remuneratória. Sendo verba indenizatória, torna-se imprescindível o regular processo de prestação de contas, constituído por documentação idônea e hábil. Em suma, respondendo em tese, cabe concluir que para a concessão da ajuda de custo pela Mesa da Câmara Municipal, deverão ser observados os requisitos seguintes: - as condições previstas na Resolução criadora da ajuda de custo que justifiquem o seu pagamento; - a existência de dotação orçamentária própria na Lei do Orçamento; - a natureza eventual e indenizatória de seu pagamento, mediante regular prestação de contas, acompanhada dos comprovantes legais. O voto do Relator foi aprovado por unanimidade. (Consulta nº 735.413, Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada. Sessão do dia 27/02/2008)

Acerca desse assunto, vale destacar o julgado do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que reconhece a autonomia e competência do Senado Federal e da Câmara dos Deputados para dispor sobre o pagamento de verba indenizatória aos seus membros:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. MEDIDA LIMINAR QUE SUSPENDE O PAGAMENTO DA VERBA INDENIZATÓRIA DO EXERCÍCIO PARLAMENTAR. DECRETO LEGISLATIVO 444/2002. DEFERIMENTO. OCORRÊNCIA DE GRAVE LESÃO À CONTINUIDADE DE ATUAÇÃO PARLAMENTAR. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. A Verba Indenizatória Parlamentar possui natureza completamente distinta da remuneração por subsídio pago aos Deputados e Senadores, pois tem por escopo recompor o que foi gasto em prol do mandato, não havendo qualquer aumento no patrimônio dos Senadores e Deputados Federais. 2. O Senado Federal e a Câmara dos Deputados possuem autonomia e competência para dispor, com força de lei, sobre matérias que envolvam a organização, funcionamento, polícia, e etc., conforme prevê a Constituição da República de 1988, em dispositivos (arts. 51 IV e 52 XIII). 3. O não pagamento da Verba Indenizatória Parlamentar, aos Membros do Congresso Nacional, impõe prejuízo à representação popular e dos Estados, podendo inviabilizar o exercício das atividades legislativas, na medida em que os Deputados e Senadores ficam privados de serem indenizados pelas despesas que já fizeram em prol do mandato popular, verbas destinadas a um fim de interesse público, despesas essas originadas diretamente do exercício do mandato parlamentar. 4. Agravo Regimental a que se nega provimento. **AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. MEDIDA LIMINAR QUE SUSPENDE O PAGAMENTO DA VERBA INDENIZATÓRIA DO EXERCÍCIO PARLAMENTAR. DECRETO LEGISLATIVO 444/2002. DEFERIMENTO. OCORRÊNCIA DE GRAVE LESÃO À CONTINUIDADE DE ATUAÇÃO PARLAMENTAR. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.** 1. A Verba Indenizatória Parlamentar possui natureza completamente distinta da remuneração por subsídio pago aos Deputados e Senadores, pois tem por escopo recompor o que foi gasto em prol do mandato, não havendo qualquer aumento no patrimônio dos Senadores e Deputados Federais. 2. **O Senado Federal e a Câmara dos Deputados possuem autonomia e competência para dispor, com força de lei, sobre matérias que envolvam a organização, funcionamento, polícia, e etc., conforme prevê a Constituição da República de 1988, em dispositivos (arts. 51 IV e 52 XIII).** 3. O não pagamento da Verba Indenizatória Parlamentar, aos Membros do Congresso Nacional, impõe prejuízo à representação popular e dos Estados, podendo inviabilizar o exercício das atividades legislativas, na medida em que os Deputados e Senadores ficam privados de serem indenizados pelas despesas que já fizeram em prol do mandato popular, verbas destinadas a um fim de interesse público, despesas essas originadas diretamente do exercício do mandato parlamentar. 4. Agravo Regimental a que se nega provimento. (AGSS 2007.01.00.022313-2/DF, Rel. Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian, Corte Especial, e-DJF1 p.147 de 19/12/2008)



(TRF-1 - AGSS: 22313 DF 2007.01.00.022313-2, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, Data de Julgamento: 17/07/2008, CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: 19/12/2008 e-DJF1 p.147)

Data máxima vênia, por simetria constitucional, este relator entende que as verbas de natureza indenizatória pelo exercício do mandato parlamentar de deputados estaduais e vereadores municipais podem ser instituídas por meio de resolução, ato normativo com força de lei, desde que seja paga mediante ressarcimento das despesas assumidas pessoalmente pelo agente político, com prestação de contas acompanhada dos documentos comprobatórios das referidas despesas.

18. Conforme a literalidade do Texto Constitucional, todos os atos normativos indicados no art. 59, da Constituição são leis, em sentido material, de modo que qualquer deles pode cumprir a exigência do princípio da legalidade.

19. De acordo com a mais autorizada doutrina, resolução e decreto legislativo são também leis em sentido material, provenientes do processo legislativo, porque editados pelo Poder Legislativo pelo mesmo processo aplicável à lei ordinária, com a única diferença que, em função da matéria de que tratam, dispensam a participação do chefe do Poder Executivo.

20. Portanto, considerando que o pagamento de verbas indenizatórias aos agentes políticos do Poder Legislativo insere-se no âmbito da organização e do funcionamento do órgão, assim, nada mais é do que o ressarcimento de dispêndios realizados pelo agente político em razão de sua atuação parlamentar.

21. Assim, no que toca aos membros do Poder Legislativo, considerando que as verbas indenizatórias consubstanciam meras reposições de gastos inerentes ao exercício do cargo e da função legislativa, não há objeção para ser instituídas mediante resolução ou decreto legislativo.



22. Feitas essas ponderações conceituais preliminares, passo à análise do **Achado nº 1** de auditoria (fls. 11/12 – Doc. nº 124339/2017), o qual foi dividido em 02 (duas) partes e deu ensejo à quatro irregularidades atribuídas ao ex-Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande, Sr. Calistro Lemes do Nascimento, classificadas conforme a seguir:

KB24. Pessoal Pagamento de verbas remuneratórias/indenizatórias sem a previsão legal e/ou em desacordo com lei específica e/ou inconstitucionais (art. 37, X, art. 39, §1º e art. 61, §1º, II, “a”, da Constituição Federal).

JB01.Despesas. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar 101/2000; art. 4º da Lei 4.320/1964).

NB99. Diversos. Irregularidade referente ao assunto “Diversos”, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

NA01. Diversos. Descumprimento de determinações com prazo, exaradas pelo TCE-MT em decisões singulares e/ou acórdãos (art. 262, parágrafo único da Resolução nº 14/2007 -RITCE).

23. No que tange à primeira situação irregular descrita no Achado nº 1, verifico que refere-se ao pagamento de verba indenizatória aos Vereadores Municipais, no valor total, sem a apresentação da respectiva prestação de contas acompanhada da documentação fiscal comprobatória da despesa, conforme exigido pelo parágrafo único, do artigo 1º, da Lei Municipal nº 2.730/2004 e em transgressão à recomendação efetuada no Acórdão nº 5.966/2013-TP (**KB 24, JB 01, NB 99**).

24. Compulsando a página eletrônica da Prefeitura Municipal de Várzea Grande⁴, verifica-se que a Lei Municipal nº 2.730/2004, cujo teor instituiu a verba indenizatória aos Vereadores municipais, condicionava o seu pagamento à apresentação de prestação de contas, da seguinte maneira:

“Art. 1º – Fica incluída a verba de natureza indenizatória pelo exercício parlamentar, no âmbito do Poder Legislativo Municipal, destinada ao ressarcimento de despesas efetuadas pelo Vereador no desempenho da atividade parlamentar.

4 <http://www.varzeagrande.mt.gov.br/leis-e-decretos/143/938,939,942,943>



Parágrafo único. A verba de que trata o caput será paga mensalmente aos parlamentares, mediante solicitação de ressarcimento de despesa dirigida à Secretaria, através de modelo padrão, instruída com necessária documentação fiscal comprobatória da despesa.

Art. 2º - A Aplicação desta Lei será regulamentada através de Resolução da Mesa Diretora do Legislativo Municipal.

Art. 3º – As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta do orçamento vigente, suplementando, se necessário.” (grifei)

25. Na sequência, foi editada a Lei Municipal nº 2.791/2005, a qual passou a não mais exigir a prestação de contas, segundo atesta-se da sua leitura:

Art. 1º - Fica criada na Câmara Municipal de Várzea Grande a verba indenizatória pelo exercício da atividade parlamentar de controle externo, sob o título “Ajuda de Custo”, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), dentro da permissibilidade constitucional prevista na Emenda Constitucional Federal nº47, de 05 de julho de 2005.

Parágrafo único. A verba que trata o caput será paga mensalmente aos Vereadores, como contribuição em espécie ao desempenho externo da atividade parlamentar de fiscalização dos atos da administração pública municipal e interação direta com a população dentro da área territorial do município, para auscultar as suas reivindicações. (grifei)

26. Posteriormente, foi redigida a Lei nº 3.627/2011, revogando as disposições anteriores, instituindo a verba indenizatória e prevendo a fixação do seu valor e a regulamentação de sua aplicabilidade por Resolução, conforme a seguir:

Art. 1º - A verba indenizatória instituída pela Lei nº 2.730/2004 e nº 2.791/2005 é de caráter indenizatório pelo exercício da atividade parlamentar de controle externo dentro da permissibilidade constitucional prevista na Emenda Constitucional Federal n 47 de 05 de julho de 2005.

Art. 2º – A verba indenizatória será paga mensalmente aos vereadores, como contribuição em espécie pelo desempenho externo de atividades parlamentar de fiscalização dos atos da administração pública municipal e interação com a população dentro da área territorial do Município, para auscultar suas reivindicações.

Art. 3º – A verba indenizatória será incluída mensalmente na folha de pagamento não sendo computada para efeito de limites remuneratórios.

Art. 4º – A fixação do valor e sua aplicabilidade será regulamentada através de Resolução do Poder Legislativo.

Art. 5º- Esta lei entrará em vigor a partir da data de sua publicação revogando-se as disposições em contrário. (grifei)



27. Em atenção ao comando legal acima, foi editada a Resolução nº 7/2011, cujo teor fixou o valor da verba indenizatória pelo exercício parlamentar em R\$ 9.000,00 (nove mil reais), a partir de julho de 2011, a qual encontra-se em vigência até o presente momento, vejamos:

A Mesa Diretora da Câmara Municipal de Várzea Grande, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no Art. 159, §1º, “d” e § 2º do Regimento Interno, faz saber que o Plenário aprovou e ela.

RESOLVE

Art. 1º- Fixa em R\$ 9.000,00 (nove mil reais) o valor da Verba Indenizatória pelo exercício parlamentar do Poder Legislativo Municipal.

Art. 2º – Esta Resolução entrará em vigor na data de sua aprovação, aplicando seus efeitos a partir de 01 de julho de 2011, revogadas as disposições em contrário. (grifei)

28. Diante da exposição feita, constata-se que atualmente a verba indenizatória dos Vereadores da Câmara Municipal de Várzea Grande tem previsão na Lei nº 3.627/2011, cujo valor foi fixado na Resolução nº 7/2011, as quais não preveem expressamente a necessidade de prestação de contas anteriormente veiculada na Lei Municipal nº 2.730/2004.

29. Em verdade, ao dispor no texto legal que o valor e a “aplicabilidade” da verba seria regulamentada por Resolução, o legislador objetivou manter o mesmo *status quo*. Tanto que a Resolução nº 07/2011 limitou-se a fixar o valor, inexistindo qualquer outro dispositivo regulamentador.

30. Embora a Lei Municipal nº 2.730/2004 supostamente descumprida não se encontra mais vigente, verifica-se que a Câmara Municipal utilizou-se da Lei nº 3.627/2011 tão somente para continuar a efetuar o pagamento da verba indenizatória, no valor total, sem a apresentação da respectiva prestação de contas.

31. Diante disso, o Ministério Público de Contas manifestou pela instauração de Incidente de Inconstitucionalidade quanto à Lei 3.627/2011, que excluiu o



dever de prestar contas das verbas indenizatórias por parte dos vereadores da Câmara Municipal de Várzea Grande.

32. O Relator andou bem ao afastar o incidente de inconstitucionalidade arguido pelo Ministério Público de Contas, por entender que a referida lei municipal, ao destinar a regulamentação da prestação de contas por resolução do Poder Legislativo, observou materialmente a Constituição Federal, uma vez que não veiculou comando normativo contrário ao princípio da obrigatoriedade da prestação de contas.

33. Ademais, concordo com o Relator que acolheu o voto-vista Revisor no sentido de que **a verba indenizatória pode ser instituída por meio de decreto legislativo ou resolução**, pois estas normas são leis em sentido material, provenientes de competências exclusivas e do processo legislativo, editados pelo mesmo processo aplicável à lei ordinária.

34. Portanto, proponho, ao final deste voto vista, o reexame da tese da Resolução de Consulta nº 29/2011-TP, a fim de explicitar que as verbas de natureza indenizatória pelo exercício do mandato parlamentar de deputados estaduais e vereadores municipais podem ser instituídas por meio de decreto legislativo ou resolução.

35. A segunda situação irregular descrita no Achado nº 1, versa sobre o pagamento de verba indenizatória de gabinete ao Presidente da Câmara Municipal, com fundamento na Lei Complementar Municipal nº 3.964/2013 e no art. 245 da Resolução nº 3/96, cuja aplicabilidade foi afastada, em face de sua inconstitucionalidade, por intermédio do Acórdão nº 471/2015-TP deste Tribunal **(NA 01)**.

36. Frisa-se que este Tribunal tem entendimento consolidado no sentido de que é vedada a instituição de verba indenizatória de gabinete, conforme se depreende do item 2, da Resolução de Consulta nº 29/2011 e Acórdãos nº 1.761/2006, nº 868/2003, nº 968/2002 e nº 1.277/2001, vejamos:



Resolução de Consulta nº 29/2011 e Acórdão nº 1.761/2006. Câmara Municipal. Despesa. Verba de natureza indenizatória. Custeio de gastos no exercício do mandato. Possibilidade de instituição.

(...)

2. A verba indenizatória não deve ser utilizada para pagamento de despesas com gabinete do parlamentar, a exemplo de material de escritório e assessoria jurídica, as quais devem ser submetidas ao regular processo de planejamento e execução pela administração da câmara, sob pena de configurar indevida descentralização orçamentária financeira dos gastos públicos. (grifei)

Acórdãos nos 868/2003, 968/2002 e 1.277/2001. Câmara Municipal. Despesa. Verba de Gabinete. Vedação instituição.

É ilegal a constituição de verba de gabinete nas Câmaras Municipais, sendo de responsabilidade dos ordenadores de despesas o suprimento de materiais de consumo e serviços de terceiros, de maneira global, e não destinar verba aos vereadores, descaracterizando, inclusive, a função do agente político. (grifei)

37. A finalidade da verba indenizatória é o ressarcimento de despesas realizadas pelos vereadores no exercício de suas atividades legislativas. Por sua vez, a verba de gabinete destina-se ao suprimento de materiais de expediente, contratação de serviços de terceiros e de pessoal de apoio, devendo ser custeado pelo próprio órgão, sendo, portanto, ilegal a sua instituição e concessão, por ofensa as normas de finanças públicas e normas gerais de licitações e contratos.

38. Ademais, no que tange à alegação do gestor de boa-fé sob o argumento de que criou o Projeto de Lei nº 66/2016 visando a revogação da Lei nº 3.964/2013, coaduno com o Relator no sentido de que não tem o condão de eximir sua responsabilidade pelo ressarcimento ao erário uma vez que ele estava ciente do conteúdo do Acórdão nº 471/2006 a respeito da determinação da não aplicação da lei questionada.

39. Assim sendo, concordo com o voto do Relator no sentido de manter a irregularidade **NA 01**, com aplicação de multa de 10 UPF's/MT ao Sr. Calistro Lemes do Nascimento, em razão do descumprimento de determinação deste Tribunal e, quanto ao dano ao erário decorrente dos pagamentos das verbas indenizatórias em favor do



Gabinete da Presidência da Câmara Municipal de Várzea Grande, pela conversão desta análise em processo de tomada de contas ordinária, para fins de quantificação do dano e apuração das responsabilidades.

DISPOSITIVO DO VOTO-VISTA

40. Posto isso, acolho, em parte, o Parecer Ministerial nº 4.478/2017, da lavra do Procurador de Contas Dr. Willian de Almeida Brito Júnior e **VOTO** no sentido de propor, com fundamento no art. 237, do Regimento Interno deste Tribunal, a revisão da tese contida na Resolução de Consulta nº 29/2011-TP, a fim de explicitar que as verbas de natureza indenizatória pelo exercício do mandato parlamentar de deputados estaduais e vereadores municipais podem ser instituídas por meio de decreto legislativo ou resolução.

Voto, ainda, pela manutenção das demais medidas e conclusões contidas no voto do Relator.

É como Voto.

Cuiabá/MT, 18 de fevereiro de 2019.

(assinatura digital)¹

Conselheiro **ISAIAS LOPES DA CUNHA**

Revisor

(Portaria nº 124/2017, DOC/TCEMT nº 1199, de 15/09/2017)

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.