



- PROCESSO Nº : 16.438-0/2019**
- PRINCIPAL : CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE**
- RESPONSÁVEIS : BENEDITO FRANCISCO CURVO - ex-presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande**
- : CHARLES CAETANO ROSA - membro da Comissão de Transmissão de Mandato 2017/2018 para 2019/2020**
- : CONCEIÇÃO ALVES DA SILVA OLIVEIRA - analista Legislativo e Contadora**
- : GILSON SILVA LEITE - diretor Administrativo Financeiro**
- : IGOR RICHARD DE OLIVEIRA - presidente da Comissão de Licitação**
- : JOELMA MARIA VIEIRA DOS SANTOS - gerente de Divisão de Contabilidade e Orçamento**
- : JORGE ANTÔNIO DE MORAES - servidor**
- : LOENIR FÁTIMA DA SILVA - Gerente de Divisão de Recursos Humanos**
- ADVOGADOS : ANTÔNIO EDUARDO DA COSTA E SILVA - OAB-MT 13.752**
- : MIRLAINE OLIVEIRA PIRES - OAB-MT 25.731**
- : ANA CAROLINE ALMEIDA SOUZA - OAB-MT 26.054**
- ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO MUNICIPAL - EXERCÍCIO DE 2018**
- RELATORA : AUDITORA SUBSTITUTA DE CONSELHEIRO JAQUELINE JACOBSEN MARQUES**

### **RAZÕES DO VOTO VISTA**

Trata-se das Contas Anuais de Gestão Municipal da Câmara Municipal de Várzea Grande, exercício de 2018, sob a gestão do Sr. Benedito Francisco Curvo.

Na sessão de 26/02/2021, após a manifestação da Auditora Substituta





de Conselheiro Jaqueline Jacobsen Marques, surgiram dúvidas sobre o apontamento atinente a irregularidade JB01, que trata de verbas indenizatórias pagas ao Gabinete da Presidência da Câmara de Várzea Grande, razão pela qual pedi e obtive vista dos autos, com base no permissivo contido no artigo 67 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT), para melhor apreciação da matéria e, por consequência, votar com segurança.

Com efeito, analisei de forma minuciosa os argumentos expendidos pelo Procurador de Contas e pela Relatora dos autos, a qual acatou a irregularidade apontada pela unidade técnica e mantida pelo *parquet* e, primeiramente, quero enaltecer a qualidade dos fundamentos apresentados pelos nobres colegas para sustentar cada qual as suas teses.

Após análise do caso concreto, registro que me filio ao posicionamento da Relatora, pelos motivos que serão descritos abaixo, a saber:

Antes de adentrar no exame dos achados de auditoria relacionados à instituição e ao pagamento da verba indenizatória ao gabinete da Presidência da Câmara Municipal de Várzea Grande, necessário se faz aprofundar os entendimentos conceituais e jurídicos para a compreensão da matéria.

Destaco que não há vedação constitucional à possibilidade de recebimento de parcelas de caráter indenizatório pelos detentores de mandato eletivo no Poder Legislativo.

Na esfera federal, a Câmara dos Deputados instituiu, por meio do Ato da Mesa nº 43/2009, em seu artigo 1º, a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar - CEAP, destinada a custear gastos exclusivamente vinculados ao exercício da atividade parlamentar.

O Senado Federal, instituiu por meio do Ato da Comissão Diretora nº 3/2003, em seu art. 1º, a verba indenizatória pelo exercício da atividade parlamentar, destinada ao pagamento de despesas mensais realizadas pelo Senador com aluguel





– de imóvel, de veículos ou de equipamentos – com material de expediente para escritório, com locomoção e com outras despesas diretas e exclusivamente relacionadas ao exercício da função parlamentar. Esse Ato foi regulamentado pelo Ato do Primeiro-Secretário nº 5/2014.

No âmbito estadual, a Assembleia Legislativa de Mato Grosso regulamentou a Verba Indenizatória por meio da Resolução nº 3.569, de 26/12/2013 da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, em conformidade com a Lei nº 9.866, de 27/12/2012.

Por similaridade, a Câmara Municipal de Várzea Grande e diversas outras Câmaras Municipais também instituíram semelhantes parcelas indenizatórias. Entretanto, no exame dos atos normativos que regem a matéria no âmbito de cada Parlamento, nos distintos entes federativos, verifica-se que a legislação não é uniforme, uma vez que o rol das despesas indenizáveis deve variar de acordo com as competências e abrangência de cada casa legislativa.

Nessa seara, o Tribunal de Contas da União vem auditando a utilização dessas verbas indenizatórias e identificando diversos procedimentos que podem ser aprimorados, especialmente relacionados à concessão e à prestação de contas da cota parlamentar, a exemplo do que foi decidido em 10 de dezembro de 2019, por meio do Acórdão nº 3048/2019-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





**GABINETE DA PRESIDÊNCIA**

Conselheiro Guilherme Antonio Maluf

Telefones: (65) 3613-7546 / 7577 / 7540 / 7542 / 7543

e-mail: presidencia@tce.mt.gov.br

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 de 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 alcóolicas, refeições de terceiros, etc.; 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; 9.1.7. 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.

(Acórdão 3.048/2019-TCUPlenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

Para que o pagamento de verbas indenizatórias aos parlamentares municipais seja considerado regular e em conformidade com a legislação, é necessário fixar parâmetros, ou seja, a verba indenizatória deve ser destinada a ressarcir o agente por gastos realizados no desempenho de suas atribuições, desde que haja previsão legal (em sentido formal) e orçamentária, bem como a despesa seja eventual e esteja relacionada à atividade do parlamentar, observado o interesse público, não se prestando, desse modo, à satisfação de interesses privados do agente político. Ademais, como as demais despesas públicas, seu pagamento deve observar as regras e os princípios que regem a Administração Pública, tais como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade e eficiência.





Sobre a adequação entre a atividade do parlamentar e a despesa indenizável, a verba não pode ser incorporada, nem integra a remuneração do agente para qualquer fim, não se confundido, portanto, com os subsídios do agente público, nos termos do art. 37, § 11, da Constituição Federal<sup>1</sup>.

Importante destacar que o conceito de remuneração se refere à retribuição paga ao agente público pelo exercício de cargo ou função pública. No caso dos detentores de mandato eletivo, por força do art. 39, § 4,º, da Constituição Federal<sup>2</sup>, essa retribuição se dá por meio do pagamento de subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Já as parcelas indenizatórias destinam-se a recompor o patrimônio do agente e, portanto, não compõem nem se incorporam à sua remuneração, caracterizando-se por serem eventuais e compensatórias.

Oportuno trazer a posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 204.143/RN, julgado em 25 de março de 1997, para o qual a vantagem destinada aos parlamentares tem conteúdo indenizatório, não se incorporando aos proventos de aposentadoria. O Supremo Tribunal Federal examinou a inconstitucionalidade de o parlamentar receber, sob a rubrica de ajuda de custo, verba de natureza remuneratória, extrapolando-se o teto constitucional de remuneração dos servidores públicos (art. 37, inciso XI), e violando-se a regra que limita o subsídio dos Deputados Estaduais a 75% daquele estabelecido aos Deputados Federais (art. 27, §2º). Na oportunidade, o Ministro Relator, Octavio Gallotti, entendeu que “ou se reconhece o conteúdo remuneratório e impõe-se a

1 Constituição Federal. Art. 37. omissis § 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.

2 Constituição Federal. Art. 39. omissis § 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.





obediência aos tetos constitucionais, ou se prefere cunho indenizatório e cai, pela base, a pretensão de fazer incorporar a verba ao benefício de quem já não desempenha o mandato, simplesmente pela falta do que indenizar”.

Dessa maneira, a concessão de verba indenizatória a vereadores municipais – diferentemente da verba para manutenção de gabinete – não afronta a Constituição Federal, desde que seja uma situação passível de ressarcimento, esteja prevista em lei, sejam cumpridos os requisitos para a sua percepção e que não haja uma desvirtuação de sua natureza jurídica.

Nas palavras da Unidade Técnica, o argumento da defesa de que o Presidente da Casa de Leis merece receber um valor diferenciado dos demais vereadores não foi questionado, mas sim o pagamento de verba indenizatória ao Gabinete do Presidente.

Desse modo, diferentemente da parcela indenizatória, **a verba para custeio de gabinete, cuja instituição é vedada pelo ordenamento constitucional e infraconstitucional, refere-se a dispêndios com manutenção e organização administrativa dos gabinetes da Câmara, que, na verdade, devem se submeter ao processo ordinário de planejamento e de execução centralizada da despesa pela administração da Câmara, sob pena de se proceder a uma indevida descentralização orçamentário-financeira.**

Importante frisar que as despesas regulares e previsíveis devem ser contratadas de forma centralizada pelo ordenador de despesas do respectivo Poder ou órgão, obedecidas as normas constitucionais e legais, em especial a Lei de Licitações e Contratos. Para a realização dessas despesas é que o gestor dispõe de estrutura apropriada para cuidar de todas as etapas da licitação e fiscalização da execução contratual. Dessarte, no que se refere à execução das despesas da Câmara Municipal, os gabinetes dos Vereadores não podem ser considerados





unidades orçamentárias autônomas, mantendo-se preservada, desse modo, a função de ordenador de despesa do Presidente do Poder Legislativo.

Nesse ponto, o Manual Técnico de Orçamento Federal<sup>3</sup> dispõe acerca da classificação institucional da despesa pública, que constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão a que serão consignadas dotações próprias.

Dessa maneira, os Gabinetes dos Vereadores não são unidades orçamentárias autônomas, dado que o ordenamento jurídico, e em especial as leis orçamentárias, não os tratam dessa forma. Pelo contrário, no orçamento público, as dotações orçamentárias são consignadas para a Câmara Municipal, tendo em vista que as despesas com manutenção e funcionamento dos gabinetes são ordinárias da Edilidade e devem ser realizadas de modo centralizado. Não há que se falar, portanto, de duas diferentes dotações, uma para manter a administração da Câmara – ordenada por seu Presidente – e outra para manter os gabinetes dos Vereadores – por eles ordenadas.

Esse é o entendimento assentado pelo Tribunal de Contas do Estado de Roraima, aplicável ao caso concreto. Eis a redação do citado entendimento:

**CÂMARA MUNICIPAL E VERBA DE GABINETE PARA OS VEREADORES.** Respeitando a autonomia dos Poderes Municipais, deve o Tribunal de Contas do Estado de Roraima incentivar a obediência aos princípios e limites que circunscrevem a remuneração dos Vereadores de forma a manter o equilíbrio da execução orçamentária mediante a compatibilização da despesa com a arrecadação efetivamente verificada, evitando-se a promoção de dispêndios estranhos às finalidades da função constitucional de legislar, causadores do desperdício do dinheiro público. **É incabível a fixação de verba de gabinete para a Câmara Municipal, em face do regramento constitucional advindo da Emenda Constitucional nº 019/98; É sugerido ao Presidente do Legislativo Municipal que insira na proposta orçamentária a que tem direito a previsão dos recursos necessários ao pleno funcionamento dos gabinetes dos Vereadores, cuja execução compete extensivamente ao órgão legislativo. Fundamentação Legal: Emendas Constitucionais nº 019/98 e 025/00; Art. 1º, inciso XI e art. 252, IV do RI – TCE/RR” (TCE/RR, Decisão nº 023/00, Processo nº 0238/99 – Consulta, Sessão Ordinária de 21 de junho de 2000)**

3 Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico>





Registra-se, ainda, que todos os dispêndios com as verbas indenizatórias da atividade parlamentar estão sujeitos a um procedimento de prestação de contas perante a administração da Câmara, o que reforça, ainda mais, a conclusão de que os gabinetes não são unidades orçamentárias – e muito menos autônomas –, mormente porque somente compete ao Vereador, com exceção do Chefe do Legislativo Municipal, a atividade legiferante e fiscalizatória, jamais a de autorizar, por si, despesas orçamentárias. Nesse cenário, considero que os bens adquiridos e os serviços contratados com a verba indenizatória prescindem do prévio procedimento licitatório, mormente pela natureza dessa verba – que objetiva ressarcir despesas eventuais e excepcionais realizadas pelo Vereador em função de seu mandato parlamentar.

Ademais, os parlamentares, por não exercerem funções administrativas, não compõem a Administração Pública em sentido estrito. Dessa forma, não se lhes aplicam as disposições dos arts. 37, caput e inc. XXI, da Constituição Federal e 1º e 2º, caput, da Lei 8.666/1993.

Esse foi o entendimento adotado pelo TCE-MT desde o julgamento das contas anuais de gestão do exercício de 2015 da Câmara Municipal de Várzea Grande – Processo nº 2.481-3/2015, oportunidade em que a aplicabilidade da Lei Complementar Municipal nº 3.964/2013, que alterou o art. 2º da Lei Municipal nº 3.205/2008 e fixou a verba indenizatória do Gabinete da Presidência da Câmara Municipal de Várzea Grande, foi afastada em virtude do vício de inconstitucionalidade.

Nas contas anuais de gestão de 2017 – Processo nº 147605/2018, já sob a gestão do Sr. Benedito Francisco Curvo, novamente, foi apontado o pagamento irregular da verba indenizatória ao Gabinete da Presidência da Câmara Municipal de Várzea Grande, o que culminou com o julgamento irregular das contas e a determinação de restituição dos valores.





Apesar dos diversos julgados e do entendimento consolidado na Resolução de Consulta nº 29/2011 no sentido de que os gastos com a manutenção da estrutura do gabinete devem constar do planejamento orçamentário da Câmara Municipal, **mais uma vez, agora nas contas anuais de gestão de 2018, o gestor reincide na irregularidade apontada por este Tribunal ao efetuar o pagamento de indenizatória ao Gabinete da Presidência nos meses de janeiro a outubro de 2018, com fundamento na Lei nº 3.964/2013, conforme colacionado na Tabela 03 do Relatório Preliminar da Unidade Técnica (doc. digital nº 194965/2019):**

**Tabela 03. Total Da Despesa Com Verba Indenizatória Pago ao Gabinete do Presidente.**

Mês	Valor (R\$)	Beneficiário
Janeiro	10.021,17	Benedito Francisco Curvo
Fevereiro	10.021,17	Benedito Francisco Curvo
Março	10.021,17	Benedito Francisco Curvo
Abril	10.021,17	Benedito Francisco Curvo
Mai	10.021,17	Benedito Francisco Curvo
Junho	10.021,17	Benedito Francisco Curvo
Julho	10.021,17	Benedito Francisco Curvo
Agosto	10.021,17	Benedito Francisco Curvo
Setembro	10.021,17	Benedito Francisco Curvo
Outubro	10.021,17	Benedito Francisco Curvo
<b>Total</b>	<b>100.211,70</b>	<b>Benedito Francisco Curvo</b>

Fonte: Relatório de pagamento de Verba Indenizatória aos vereadores exercício de 2018 – pág. 390 a 441 do documento digital de nº 178703/2019. A partir do mês de novembro a verba indenizatória passou a ser paga de acordo com a Lei de nº 4.399/2018 de 25/10/2018.

É importante esclarecer que **não há questionamento com relação a legalidade do pagamento da verba indenizatória instituída pela Lei nº 4.399/2018 em virtude do exercício de atividade parlamentar, na qual o Presidente da Câmara faz jus a valor diferenciado (R\$ 19.000,00) dos demais vereadores (R\$ 9.000,00), que passou a ser paga a partir de novembro de 2018.**

Como bem posto pela Unidade Técnica, frisa-se que não houve questionamento quanto ao pagamento de verba indenizatória ao Presidente da Casa





de Leis, mas sim ao pagamento de verba indenizatória ao Gabinete da Presidência da Câmara Municipal declarada ilegal por este Tribunal desde 15/09/2016, data de publicação do Acórdão nº 471/2016-TP, que julgou as contas anuais de gestão do exercício de 2015 da Câmara Municipal de Várzea Grande.

Ademais, restou claro que os diferentes posicionamentos exarados por esta Corte de Contas, utilizados pelo ex-gestor para apontar uma suposta contradição, são resultantes da análise de casos concretos distintos, vejamos:

O Acórdão citado pela defesa de nº 1.761/2016 refere-se ao pagamento de verba indenizatória aos parlamentares, destinada ao custeio de gastos efetivamente realizados durante o exercício do mandato, isso não foi questionado no presente achado.

Os Acórdão de nº 2.206 e 1.323/2007, ambos trazem a possibilidade de pagamento de verba indenizatória a Agentes Públicos desde que preenchidos os requisitos, também não foi este o questionamento do presente achado. Estes Acórdão traz a possibilidade de pagamento de verba indenizatória a parlamentares, incluindo o Presidência da Câmara e não ao Gabinete do Presidente da Câmara Municipal.

Os Acórdãos de nº 2.181/2007 e 2.619/2006, referem a despesas por meio de adiantamento, ou seja, são aquelas despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação. Isso também não está relacionado ao questionamento apontado neste achado, pois pagamento de despesas por meio de adiantamento é classificada na dotação 3.3.90.30, 3.3.90.36 ou 3.3.90.39, enquanto pagamento de verba indenizatória é classificada por meio da dotação 3.3.90.93, ou seja, também não está relacionado ao presente achado.

Diante do exposto, **acolho o Parecer do Ministério Público de Contas e acompanhamento, na íntegra, a proposta de voto da nobre Relatora.**

**É como voto.**

Tribunal de Contas, Gabinete da Presidência, 17 de abril de 2021.

(assinado digitalmente<sup>4</sup>)

**CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF**  
Presidente

<sup>4</sup> Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.

