

Prof. de Direito Administrativo e Direito Municipal  
na Faculdade de Direito Milton Campos  
Mestre e Doutor em Direito Administrativo

### CONSULTA

O Vereador Presidente da Câmara Municipal de Juiz de Fora honra-nos com a seguinte consulta para responder em forma de parecer.

A) A Câmara Municipal de Juiz de Fora, através da Resolução nº 1.078, de 02 de outubro de 1996, fixou a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores para a legislatura de 1997/2000, consoante os seguintes parâmetros:

1 - A remuneração do Prefeito correspondente a 100% da do Deputado Estadual, acrescida de 1/3 de verba de representação; a do Vice-Prefeito correspondente a 1/4 da do Prefeito, acrescida de 2/3 de verba de representação incidente sobre a do Prefeito (arts. 2º e 3º, e parágrafo único, da Resolução nº 1.078/96).

2 - A remuneração dos Vereadores correspondente a 75% da remuneração total percebida, em espécie, pelos Deputados Estaduais. Assegurou-se, também, ao Presidente da Câmara Municipal verba de representação equivalente a 1/3 do valor de sua remuneração, e aos Vereadores, por reunião extraordinária, até o limite de 4 por mês, previu-se o direito de perceber 1/30 (um trinta avos) da remuneração mensal (arts. 4º, 5º e 6º da Resolução nº 1.078/96).

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 96

3 - No artigo 8º da precitada Resolução Legislativa, caracterizou-se a remuneração do Deputado Estadual, para este fim, como o total do valor financeiro recebido pelo parlamentar estadual, em espécie, consoante declaração expedida pela Assembléia Legislativa ou por informação expressa e formal de Deputado.

B) Com base nesse contexto normativo, informa ainda o Consulente que o Prefeito Municipal, como os anteriores, embora sabendo que os Deputados não recebiam nem recebem apenasmente a quantia de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) mensais, conforme declaração da Assembléia Legislativa, mas muito mais que isto, como é torrencialmente sabido, sempre se recusaram a perceber valor superior ao mencionado, acrescentando-se-lhe tão-somente a verba de representação de 1/3. Assim, o quadro remuneratório dos agentes políticos locais (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores), em Juiz de Fora, é o seguinte:

Prefeito - R\$ 8.000,00

Vice-Prefeito - 1/3 deste valor

Vereadores - R\$ 8.000,00

Presidente da Câmara - R\$ 8.000,00, mais 1/3 deste valor.

C) Informa, por fim, o Consulente que, com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, o anterior Presidente da Câmara Municipal suspendeu o pagamento da verba ressarcitória referente às reuniões extraordinárias, prevista no artigo 6º da multicitada Resolução Legislativa de nº 1.078/96. Desejando saber se o conteúdo normativo desta Resolução atendia aos requisitos constitucionais vigentes até a publicação da Emenda Constitucional nº 19/98, levando-se em conta a real remuneração dos Deputados Estaduais, indaga-nos:

1 - "São de eficácia reduzida, conforme entendimento, em sessão administrativa, do Supremo

Tribunal Federal, dispositivos da Emenda Constitucional nº 19/98? Independentemente de lei federal estabelecadora do teto, está o Legislativo Municipal obrigado a cumprir a orientação do Excelso Pretório ou pode fixar os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores e Secretários Municipais, via lei ordinária municipal?

2 - Tendo em vista a proibição expressa do § 4º do artigo 39 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, pode a verba de representação do Presidente da Câmara ser incorporada ao seu subsídio, fixando-o em parcela única, porém superior ao dos demais Vereadores?

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 97

3 - Pode, ainda, o Presidente da Câmara usufruir de verba de gabinete, de natureza indenizatória e sujeita à prestação de contas? Que mecanismos e cuidados imprescindíveis à sua implantação, se possível a verba de gabinete? Pode esta verba ser estendida aos demais gabinetes dos Vereadores?

4 - Tendo em vista a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98 ao artigo 57, § 7º, da CF/88, passando a referir-se expressamente à sessão legislativa extraordinária, o que pressuporia a convocação extraordinária no período de recesso parlamentar, deu-se entender que não mais poderão ser indenizados os Vereadores quando da realização de reuniões extraordinárias?

5 - Tem esta verba referente às reuniões extraordinárias ou mesmo às sessões legislativas extraordinárias natureza indenizatória e assim entram no cômputo dos valores sujeitos ao teto máximo de Ministro do STF?

6 - Ao admitir-se a possibilidade de se votar lei municipal agora, poderá a mesma remuneração ser fixada nos termos da Resolução nº 1.078/96 e ser mantida a remuneração do Presidente da Câmara no valor de R\$ 8.000, 00 (oito mil reais) mensais, embutindo-se a verba de representação, assim como a dos demais Vereadores nos patamares de R\$ 8.000, 00 (oito mil reais)?

7 - Não sendo atingido o limite de 75% da remuneração dos Deputados Estaduais com o pagamento dos Vereadores, porque os Deputados auferem valores, em espécie, superiores aos R\$ 6.000, 00 (seis mil reais), conclui-se pela aplicabilidade do teto hoje percebido por Ministro do STF, no valor de R\$ 10.800,00 (dez mil e oitocentos reais)?

8 - Fixando-se o teto em nível federal por lei de iniciativa conjunta e se este teto inviabilizar em valores a remuneração atualmente paga aos Vereadores e demais agentes políticos locais, na forma da lei municipal específica, impõe-se ao Legislativo reduzir o valor precitado, para adequá-lo ao novo teto e impõe-se aos agentes políticos, que perceberam a mais neste período, restituir os valores pagos antes da fixação do teto?"

D) Pela importância de que se reveste a questão posta na consulta, antes das respostas aos quesitos, cumpre-nos, primeiramente, situar a origem da remuneração dos agentes políticos, seu conceito, conteúdo, critério da vinculação e consectários, à luz da doutrina, da legislação e da jurisprudência. É o que faremos a seguir.

### *1 - Origem da remuneração dos agentes políticos*

1 - Remonta ao Brasil Imperial a concessão de remuneração dos agentes políticos. A Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, sob a influência das Constituições européias e dos Estados Unidos, inaugurou-a, vivamente, sob a inspiração do regime constitucional francês, a título de indenização (*indemnité*). Prescrevia o artigo 39 da Constituição Imperial, *verbis*:

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 98

"Art. 39. Os Deputados vencerão, durante as Sessões, um Subsídio pecuniário, taxado no fim da última Sessão da Legislatura antecedente. Além disto se lhes arbitrará uma indenização para as

despesas da vinda e volta."

No artigo 51 assim se prescreveu, *verbis*:

"Art. 51 - O Subsídio dos Senadores será de tanto, e mais metade, do que tiverem os Deputados."

2 - Percebe-se, à evidência, na literalidade das disposições normativas inaugurais da matéria em nosso direito constitucional, que a *remuneração* tinha caráter de simples indenização, de compensação ou reembolso dos gastos de viagem impostos pelo exercício do mandato eletivo. Acolhia-se, no conceito de *subsídio* (que provém do latim *subsidium*, socorro, ajuda, auxílio), a indenização que englobava o pagamento das sessões e a ajuda de custo, em termos totais, observando-se o princípio da anterioridade.

3 - Nas Cartas Republicanas, vejam-se-lhes as disposições concernentes: na Constituição de 1891, artigo 22, elimina-se o uso da palavra indenização; a de 1934, artigo 30; a de 1946, artigo 47, que inova a matéria, desdobrando o *subsídio fixo e variável*, com a ajuda de custo; em 1965, pelo AI nº 2, de 27 de outubro de 1965, emprega-se, pela primeira vez, o termo remuneração, com vinculação, isto é, os Deputados Estaduais não poderiam perceber remuneração superior a 2/3 da que percebem os Deputados Federais; a Carta de 1967, artigo 35, prevê a remuneração, sob a roupagem de subsídio, fixo e variável, e a ajuda de custo, com vinculação (art. 13, VI) da remuneração dos Deputados Estaduais à dos Federais. Na Carta de 1988, quanto aos parlamentares, tem-se a disposição do artigo 49, VIII, e quanto aos agentes políticos locais, tem-se a ordenação do artigo 29, V, uniformizando-se, aqui e ali, o termo *remuneração*, antes, porém, da Emenda Constitucional nº 19/98, conforme veremos oportunamente.

4 - Até a Constituição de 1988, a matéria referente aos ganhos dos agentes políticos municipais era tratada, ora pelas Cartas Estaduais e suas respectivas Leis Orgânicas Municipais, ora pela Constituição Federal (art. 16, § 2º, da Constituição de 1967), ora pela Legislação Complementar Federal (Lei Complementar nº 25, de 02 de julho de 1975 - quanto à remuneração de todos os Vereadores - art. 15, § 2º, da Emenda nº 1/69) e quanto à remuneração dos Prefeitos, pelas Cartas Estaduais e Leis Complementares Estaduais.

## II - Conceito e conteúdo da remuneração dos agentes políticos

1 - O conceito de remuneração atém-se à jurigenia do direito constitucional, não do direito administrativo. É que, no direito administrativo, a remuneração é o pagamento que se atribui a quem exerce cargo, emprego ou função pública, na condição de servidor público. É, para se utilizar da expressão de direito do trabalho, salário, contendo a natureza extraordinária de pagamento com *caráter alimentar* e sendo ordenado pelos Estatutos dos Servidores Públicos (federais, estaduais ou municipais). São vencimentos, tecnicamente falando, como retribuição pelo exercício de cargo correspondente ao padrão fixado em lei. No direito constitucional, a remuneração que se atribui aos exercentes de cargos eletivos, porque são *agentes políticos* (não agentes administrativos), conecta-se a uma disciplina constitucional específica que evidencia, no horizonte do constitucionalismo moderno, certas particularidades, tais como, originariamente, a *indenização* pelos gastos, hoje, a retribuição pelo exercício de mandato eletivo, paga mensalmente, e fixada numa legislatura para vigorar na subsequente, no direito anterior à Emenda Constitucional nº 19/98. É a satisfação do princípio da anterioridade, revogado, que não enfraquecia o princípio maior, que é o da *remunerabilidade*. O que evidentemente aclara a questão é que, para o direito administrativo, *verbi gratia*, a diária, a ajuda de custo, a gratificação emergem como complemento do ordenado, como vantagens pecuniárias. No direito constitucional, a ajuda de custo, como está no direito constitucional francês (*indemnité*), é o primeiro elemento histórico integrante da remuneração ou indenização, isto é, nas lições de J. LAFERRIÈRE (*Manuel de Droit Constitutionnel*, p. 726),

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 99

"indenização, compensação ou reembolso nos gastos de viagem, de permanência, de

correspondência impostos pelo exercício do mandato."

O conceito da remuneração dos agentes políticos é, segundo PINTO FERREIRA (*Comentários à Constituição Brasileira*, São Paulo, Saraiva, 2º vol., 1990, p. 564), a

"compensação ou pagamento feito aos senadores e deputados pelas suas atividades parlamentares. É um pagamento que lhes proporciona para que possam exercer a contento sua elevada missão, para a qual foram designados pelo eleitorado... é um conceito global, total, unitário. Ela está desdobrada, assim, em duas partes, em dois elementos, como acontece em diversos regimes jurídicos reguladores da matéria, alguns deles admitindo fragmentação maior de seus elementos."

JOSÉ AFONSO DA SILVA (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, ERT, 5ª edição, 1989, pp. 461/462), a propósito da matéria na Constituição de 1988, assinala:

"Abandonando o termo subsídio, dá-se nova feição aos estípedios parlamentares. Subsídio, de fato, guardava certo resquício de sua antiga natureza de mero auxílio, sem caráter remuneratório, pelos serviços prestados no exercício do mandato, mero achego com o fim e a natureza de adjutório, de subvenção, pelo exercício da função pública relevante. Mas, como já advertíamos nas edições anteriores desta obra, hodiernamente assumiu caráter remuneratório, dado que o eleito deve manter-se, a si e à sua família, com a quantia que se lhe paga a título de subsídio, enquanto exerce o mandato. Foi correta, portanto, a mudança terminológica, de modo que o estípedio assume, de vez, o sentido de pagamento por um serviço prestado."

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 100

É o caráter alimentar que dessume da remuneração dos agentes políticos, hoje com a nomenclatura de subsídio, trazida pela Emenda Constitucional nº 19/98.

### III - O conteúdo da remuneração

O conteúdo da remuneração condiz-se com seus elementos integrativos, a saber: *indenização* pelas despesas de viagem e permanência do agente político na sede da cidade onde se reúne o colegiado ou onde se exerce o mandato eletivo; *remuneração* propriamente dita, de caráter fixo, paga independentemente do comparecimento do parlamentar; e *pagamento* variável, feito ao parlamentar em virtude de seu comparecimento às sessões. A compensação ou a remuneração é, segundo PINTO FERREIRA (*op. cit.*, p. 567),

"um conceito global e compreensivo, abrangendo, por consequência, o conjunto das retribuições monetárias pagas aos legisladores."

### IV - O critério da vinculação

1 - É, como se viu, da tradição de nosso direito constitucional, a vinculação da remuneração dos parlamentares estaduais a percentuais do que percebem os Deputados Federais; e dos Prefeitos e dos Vereadores, ao que percebem os Deputados Estaduais.

2 - No regime jurídico constitucional anterior pertinente à matéria remuneratória dos Vereadores, a Lei Complementar Federal nº 25, de 02 de julho de 1975, no seu artigo 4º, prescrevia a vinculação aos ganhos dos parlamentares estaduais, como, respeitante à remuneração dos Prefeitos e Vice-Prefeitos, seu regime jurídico estava entregue à competência legislativa dos Estados como, em Minas Gerais, cogitava a Lei Complementar nº 3/72, com as suas alterações posteriores (Leis Complementares nºs 16/86 e 17/88).

3 - Houve, em um determinado momento, por interpretação do Tribunal de Contas de nosso Estado, através de entendimento da Instrução Normativa nº 02, de 10 de junho de 1989 - no primeiro ano de aplicação da atual Constituição quanto à matéria -, reconhecimento da impossibilidade de se vincular à remuneração dos Deputados

a dos Prefeitos e Vereadores, conforme dá notícia a Consulta nº 12.892/90 (Minas Gerais de 21 de novembro de 1990) do egrégio Tribunal de Contas.

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 101

3.1 Entendia a Corte de Contas Estadual que, consoante os artigos 37, XIII, e 167, IV, da Constituição da República, o critério da vinculação estava vedado.

3.2 Laborara em equívoco o Tribunal de Contas. É que, conforme vimos precedentemente, a remuneração dos agentes políticos tem tratamento de direito constitucional, não de direito administrativo. É dizer: são agentes políticos, não pessoal da administração pública, como os agentes administrativos. Para estes - pessoal administrativo -, é que existe a regra insculpida no artigo 37, XIII, da CR, que diz, *verbis*:

"Art 37. (*omissis*)

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvado o disposto no inciso anterior e no art. 39, § 1º."

3.3 A propósito, antes da Emenda Constitucional nº 1/92, em nosso *Direito Municipal Positivo*, Belo Horizonte, Del Rey Editora, 1ª edição, 1991, p. 137, já afirmávamos:

"Não se me afigura inconstitucional a vinculação, quer quanto à fixação da remuneração, quer quanto a seu reajustamento, à remuneração dos Deputados Estaduais, pois que, a uma, o disposto no artigo 37, XIII, da Constituição da República refere-se a vencimentos dos servidores e não, absolutamente, à remuneração dos agentes políticos locais; a duas, se já fixada assim a remuneração na legislatura anterior, impossível é alterar-lhe o *quantum* e os mecanismos e critérios escolhidos pela Câmara em época oportuna. O interesse local (art. 30, I, da CF) exercitara-se devidamente. A eventual alegação de vinculação à remuneração dos Deputados Estaduais não contraria o item XIII, artigo 37, da CF, como não contrariou, no regime anterior (CF/1967), o artigo 98, parágrafo único (que dispunha de idêntica matéria vedatória de vinculação remuneratória do pessoal do serviço público)."

3.4 Quanto, porém, à vedação de que cogita o artigo 167, IV, da Constituição Federal, não resta a menor dúvida de que qualquer vinculação a impostos atrai inconstitucionalidade. Mas, esta hipótese não se contém na consulta.

#### V - As transformações produzidas pela Emenda Constitucional nº 19/98, na matéria

1 - A Emenda Constitucional nº 19, de 5 de junho de 1998, entre outras, deu nova redação aos incisos V e VI do artigo 29 da Constituição da República, *verbis*:

"Art 29. (*omissis*)

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 102

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

VI - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I."

2 - Destacam-se das ordenações jurídicas acima transcritas quatro grandes inovações, a saber:

2.1 A primeira atém-se ao retorno do termo *subsídio*, que a Carta de 1988 havia abandonado. A volta do vocábulo subsídio, anota MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (*in* BDA - Boletim de Direito Administrativo -

julho/98, p. 422),

"significa, portanto, um retrocesso sob o ponto de vista terminológico. Em dicionário latim-português, a palavra *subsídium* designa tropa auxiliar, gente que vem em socorro, e também significa ajuda, socorro. Não é com essa conotação que o servidor público quer ver a importância que recebe como forma de retribuição do serviço que presta."

Apesar desta observação, impende-se afirmar que o subsídio, que é espécie de remuneração - que é gênero - como deste são espécies o salário e o vencimento, possui igualmente caráter retributivo, portanto, alimentar também. A Emenda alcançou apenas, no particular, uma parte dos agentes públicos, existindo dois regimes remuneratórios, o de subsídio e o da remuneração, vencimento e salário.

2.2 A segunda invocação atém-se ao abandono do princípio da anterioridade. Quer dizer, a fixação e/ou alteração dos subsídios não se subordinam mais à anterioridade, isto é, fixação numa legislatura para vigorar na seguinte. Bem-vinda esta inovação.

2.3 A terceira e significativa modificação adstringe-se à previsão de lei formal, de iniciativa exclusiva da Câmara Municipal, para a fixação e/ou alteração dos subsídios dos Vereadores, Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais. Impõe-se aqui o processo legislativo normal, com a co-participação do Executivo na feitura da lei pela sanção, veto e promulgação. O sistema de controle é homenageado com este mecanismo participativo criador da lei.

2.4 - A quarta inovação refere-se aos Secretários Municipais, agora denominados agentes políticos, cujo regime remuneratório enfrenta as mesmas disposições dos demais agentes políticos locais.

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 103

3 - Como desdobramento destas ordenações constitucionais, evidenciam-se as seguintes vinculações ou remissões a outros dispositivos, que a própria Emenda Constitucional nº 19/98 trouxe. Com efeito.

3.1 Quando o Constituinte derivado determinou, no inciso V, artigo 29, que se observasse o que dispõem os artigos 37, XI e 39, § 4º, além de outros parâmetros a serem seguidos, referentemente aos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, passou-se a ter como referencial - na linguagem da Emenda TETO -, o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Além do mais, consoante a prescrição paragrafária (§ 4º) do artigo 39, o subsídio passou a ser em parcela única, vedado acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Daí, por se tratar de parcela única, não se tem mais a fixa e a variável, como ocorria na vigência das Constituições anteriores.

3.2 Também se impôs pela Emenda, referentemente ao inciso VI, artigo 29, que se observe, na fixação do subsídio dos Vereadores, entre outros parâmetros, o disposto nos artigos 39, § 4º e 57, § 7º. A disposição constante do § 4º do artigo 39 está a vedar para o detentor de mandato eletivo e membro do Poder a percepção de quaisquer acréscimos em seu subsídio, que é em parcela única, conforme visto no item 3.1. Respeitante ao contido no artigo 57, § 7º, cogita-se especificamente da parcela indenizatória, na sessão legislativa extraordinária. É dizer: havendo, em nível local, convocação extraordinária no recesso parlamentar, aos Vereadores, se a lei assim o prever, será assegurado o pagamento da parcela indenizatória, desde que não seja superior ao subsídio mensal.

Neste particular, verifica-se a existência de duas normas constitucionais aparentemente contraditórias. É que o § 4º, artigo 39, veda qualquer acréscimo pecuniário; o § 7º, artigo 57, admite a parcela indenizatória, desde que não superior ao subsídio mensal. Há, por conseguinte, que se conciliar esses parágrafos, pois, embora se fale num de parcela única, noutro se tem acréscimo indenizatório.

Ambos possuem fundamento constitucional. E este fundamento constitucional socorre-nos, de maneira espetacular: está, em nível da Constituição, o caráter indenizatório, ressarcitório, diferente do caráter remuneratório. Porquanto, se fosse de natureza remuneratória a parcela percebida pelas e nas reuniões e sessões legislativas extraordinárias, o Constituinte derivado não teria escrito a regra constante, na parte final, do § 7º, artigo 57, consoante a parcela indenizatória não superior ao subsídio mensal. O subsídio mensal é o limite da parcela indenizatória. Tem-se, af, portanto, dirimida a questão, em *status* constitucional, embora a doutrina, de há muito, já fazia a distinção, que ora a Carta Magna faz. Da observação aqui refletida dessumem conseqüências importantes para o regime remuneratório dos agentes políticos detentores de mandatos eletivos municipais. Vale dizer: a exclusão das verbas indenizatórias, notadamente estas do § 7º, artigo 57, da CR, do cômputo remuneratório se impõe de maneira conclusiva e inquestionável.

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 103

3.3 Sabe-se que, além da sessão legislativa extraordinária no recesso parlamentar, constata-se a existência de reuniões extraordinárias durante a sessão legislativa. Destas, porque se trata de questão *interna corporis*, cuidam os Regimentos Internos dos Legislativos e sua previsão é ditada na norma estabelecidora e fixadora dos subsídios. Seu caráter é igualmente indenizatório, não integrativo da remuneração. Seu número quanto seu valor não podem também, pelo princípio da simetria e pela analogia, exceder o subsídio mensal.

4 - Pertinente aos limites incidentes sobre o subsídio dos Vereadores, consoante o inciso VI do artigo 29 da Carta da República, depreende-se, a uma, no mês a mês, o percentual de 75% (setenta e cinco por cento), no máximo daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados; e a duas, anualmente, o percentual de 5% (cinco por cento) da receita municipal, apurado, inquestionavelmente no final do exercício, com as sobras e as diferenças ocorridas, na eventualidade. Avalia IVAN BARBOSA RIGOLIN (*in* BDM - Boletim de Direito Municipal - Dezembro/98, p. 686):

"Caso mês a mês o subsídio ultrapasse o percentual com relação aos Deputados, não poderá ser pago, nem no mês, nem em ocasião alguma, uma vez que o critério de limitação nessa hipótese é mensal, não cabendo imaginarem-se compensações futuras. Caso, ainda, o total remuneratório pago aos Vereadores durante o exercício ultrapasse, ao seu final, o percentual de 5% da receita municipal efetivamente arrecadada no mesmo exercício, precisará o excesso ser devolvido aos cofres públicos, a Câmara recolhendo os valores dos Vereadores e repassando-os à Prefeitura, uma vez que o limite, sendo relativo à receita anual do Município, apenas após encerrado o exercício pode ser mensurado com exatidão."

5 - A Constituição Federal, nos artigos 29, VI, e 28, § 2º, sublinha a expressão *em espécie*, como sendo aquele pagamento feito em dinheiro, diretamente, como ganhos efetivamente tributados pelo Imposto de Renda. Que são *rendimentos tributáveis* para se caracterizar, em forma e fundo, a conformação da expressão *em espécie*? São aqueles todos que hoje - ontem não era diferente -, o Decreto Federal nº 3.000, de 26 de março de 1999 (que regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza), estatui nos seus artigos 43, 44 e 45.

A título de ilustração, tem-se, no que interessa ao exame desta consulta, o que dispõe o artigo 43, I, II, III, IV, X, do precitado Decreto nº 3.000/99, *verbis*:

"Art. 43. São tributáveis os rendimentos provenientes do trabalho assalariado, as remunerações por trabalho prestado no exercício de empregos, cargos e funções, e quaisquer proventos ou vantagens percebidos, tais como (Lei nº 4.056, de 1964, art. 16, Lei nº 7.713, de 1988, art 3º, § 4º; Lei nº 8.383, de 1991, art. 74, e Lei nº 9.317, de 1996, art. 25, e Medida Provisória nº 1.769, de 1998, arts. 1º e 2º):

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 105

- I - salários, ordenados, vencimentos, soldos, soldadas, *vantagens, subsídios*, honorários, diárias de comparecimento, bolsas de estudo e de pesquisa, remuneração de estagiários;
- II - *férias*, inclusive as pagas em dobro, transformadas em pecúnia ou indenizadas, acrescidas dos respectivos abonos;
- III - licença especial ou licença-prêmio, inclusive quando convertida em pecúnia;
- IV - *gratificações*, participações, interesses, percentagens, prêmios e quotas-partes de multas ou receitas;
- X - *verbas*, dotações ou auxílios, para representações ou custeio de despesas necessárias para o exercício de cargo, função ou emprego." (g. n.)

Doutra parte, prescreve o artigo 39 do multicitado Decreto quais os rendimentos isentos e não-tributáveis (incisos: I - ajuda de custo, II - alimentação, transporte e uniformes, XIII - diárias, XLI - salário família, etc.). Estes ganhos, a despeito de serem rendimentos na linguagem tributária, não constituem a remuneração, isto é, o *subsídio, em espécie*, refugindo do cômputo do rendimento bruto. Subsídio em espécie é, por conseguinte, aquele que o parlamentar, quer federal, quer estadual, percebe *diretamente*, em dinheiro, a título de exercício do mandato eletivo. A exclusão que se poria e se põe aqui, nesta caracterização conformadora e integrativa do subsídio em espécie, como pagamento, dentre outros tantos, além-se, v.g., a auxílio funeral, a salário-família, a auxílio-reclusão, a bolsas de estudos, diárias, etc., que constituem *rendimentos* não tributáveis.

6 - Ainda como desdobramento da Emenda Constitucional nº 19/98, tem-se a enfatizar a questão atinente à sua aplicabilidade imediata. A propósito, cumpre-nos aflorar as seguintes observações, a respeito do teto constitucional, de que cogitam os artigos 37, XI, e 48, XV, da CR.

6.1 Como se sabe, ainda não foi editada a lei federal, de iniciativa conjunta dos Três Poderes, estabelecadora e fixadora do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Porque não se editou a referida lei, seria inaplicável a Emenda Constitucional, neste particular?

6.2 O Supremo Tribunal Federal, em 24 de junho de 1998, na 3ª Sessão Administrativa, por 7 votos a 4, deliberou - *não julgou* - serem inaplicáveis as normas dos artigos 37, XI e 39, § 4º, da CR. Impende-se esclarecer aqui, com todas as letras, que esta decisão do STF é *administrativa* e não *jurisdicional*, à qual falta inequivocamente o cunho da materialidade e da formalidade das decisões *jurisdicionais* com sua força vinculante. Afirma, com propriedade, IVAN BARBOSA RIGOLIN (op. cit):

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 109

"A deliberação administrativa e não judicante do STF, contestada praticamente por toda a doutrina e os estudiosos brasileiros, além de por todo o Poder Judiciário Federal - tendo ensejado um triste episódio de confrontação até mesmo do Conselho da Justiça Federal e o STF, é com todo efeito um dos mais lamentáveis de que se tem notícia na história do direito brasileiro. Quando o e. STF por maioria manifestou administrativamente entender que não se aplica desde já o artigo da emenda que manda que o novo teto remuneratório seja desde logo aplicado, já em 5 de junho de 1998, parece ter revogado a emenda constitucional, com apenas 21 dias de existência. Quando, em função daquilo, manifestou que entende que, ao invés do novo inciso XI, do art. 37 constitucional, *deve ser aplicado o artigo, que a EC nº 19 revogou expressamente*, simplesmente emudeceu o leitor, que, estarrecido, simplesmente não acreditou no que lia - como este modesto escriba até o presente momento em sua consciência não acredita. A decisão, por administrativa que seja - e custa crer que judicialmente a mesma maioria de Ministros teria coragem suficiente para manter aquela deliberação -, pura e simplesmente *não faz sentido* em direito, já que contraria, um a um, todos os princípios, os cânones e as regras, abstratas ou concretas, de mera *leitura* - nem se fala em interpretação - de textos jurídicos. Não tem o menor pé nem cabeça, e o que todos no País desejam é que seja extirpada - algo como raspada com estilete - o mais breve possível da história do augusto sodalício, porque o

submete a uma humilhação imerecida."

Inegavelmente, o Supremo Tribunal Federal, administrativamente, incidiu, por sua maioria, em vulnerável erro. Erro sobre erro vem-se produzindo. É que mera leitura, não há necessidade de esforço interpretativo, do artigo 29 da Emenda Constitucional, mandamentalmente, ordenou a aplicabilidade da matéria em discussão. Veja-se o artigo 29 da Emenda, *verbis*:

"Art. 29. Os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da promulgação desta Emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título."

O artigo 34 da EC nº 19 prescreve que a Emenda Constitucional entrou em vigor na data de sua promulgação. Não há como ressuscitar o direito revogado.

6.3 O equívoco do Supremo Tribunal Federal, em seara administrativa, ensejou produção de tantos outros, em Tribunais de Contas, como ocorreu no Estado de São Paulo, cujo Tribunal de Contas expediu uma deliberação no Proc. TC - A - 23.423/026/98, de 12 de agosto de 1998, manifestando o esdrúxulo entendimento administrativo, não decisão jurisdicional da Corte Suprema.

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 107

Profligando a hermenêutica e toda a leitura do texto constitucional, como o artigo 29 da Emenda nº 19/98, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em data de 23 de julho de 1999, baixou a *Deliberação nº 01/99*, na qual se afirma o seguinte:

"a modificação da atual sistemática remuneratória dos agentes políticos municipais só será admissível a partir da vigência da lei prevista no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal, tendo em vista que as vinculações às quais se sujeitam dependerão da prévia fixação do subsídio considerado como teto salarial; continuam os agentes políticos municipais sujeitos à sistemática de fixação de sua remuneração, conforme estabelecido na Constituição da República anteriormente às alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19/98."

6.4 O direito como realidade é o fruto de uma reflexão consciente e da formulação de uma estratégia de futuro sobre a ação humana, e as leis (*leges*) constituem sinônimo do que se lê (*legere*), preleciona EDUARDO GARCIA ENTERRIA (*in Conferência sobre O Advogado e a Cultura*, XII Congresso UIBA, Madrid, Mayo, 1996). Inegavelmente, tem-se nesta deliberação a deformação do direito e o resultado não de letra de lei, mas de lei que fora treslada.

6.5 Em obra nossa (*Direito Municipal Positivo*, Belo Horizonte, Del Rey, 4ª edição, 1999, pp. 337-338) afirmamos:

"Por conseguinte, não se nos afigura correto, e muito menos sem qualquer valor de feição pedagógica, atitude de Tribunais de Contas baixando instruções as mais multifárias e sobre onímodos assuntos, com força normativa, como se eles detivessem poder legiferante e até mesmo poder regulamentar. Quem detém, na Constituição e segundo a Constituição, a competência para o poder regulamentar? Está dito no artigo 84, IV, da CR, que compete privativamente ao Presidente da República '... expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução' (a fiel execução das leis). É dizer: o poder regulamentar é privativo do Executivo. E quando o Executivo exorbita do poder regulamentar (art. 49, V, da CR), o Congresso Nacional, via Decreto Legislativo, possui competência exclusiva para sustar esses atos normativos. Escasseia, pois, ao Tribunal de Contas competência para edição de atos normativos genéricos, abstratos, vinculativos para os Poderes Públicos, sendo suas súmulas apenas endereçadas com efeitos internos, não externos, mesmo porque os regimentos internos das Casas Legislativas não podem criar obrigações ou restrições de direitos que alcancem os cidadãos estranhos aos corpos legislativos, como decidiu o Supremo Tribunal Federal,

e, *a fortiori*, Tribunal de Contas, que nem Poder é."

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 109

À *Deliberação nº 01/99* do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais refogem aspectos de jurigenia normativa ou de interpretação jurígena normativa, não obrigando, como não pode obrigar, as Câmaras Municipais no exercício de suas funções constitucionais.

7 - As Câmaras Municipais, em atendimento à Constituição Federal, art. 29, V, VI e VII, podem preparar os projetos de leis que estabeleçam, dentro dos limites constitucionais (75% do subsídio dos Deputados Estaduais e 5% da receita do Município), os subsídios dos Vereadores.

Diferentemente não é a opinião do eminente municipalista pátrio MAYR GODOY (*in Municipium*, São Paulo, Agosto de 1998, nº 85, p. 3, citado por ARMANDO JOÃO PERIN, na Revista *Interesse Público*, 1999, nº 01, pp. 106 e 107), *verbis*:

"27 - A promulgação da Emenda Constitucional nº 19 impõe-se às Câmaras Municipais a obrigação de submissão às novas regras, notadamente porque introduziu alteração substitutiva do direito anterior, na questão de fixação de subsídio dos Vereadores, que revoga as resoluções promulgadas na vigência daquele texto pretérito, por incompatíveis com o direito novo. A cessação da eficácia das resoluções elaboradas na constância do texto substituído é matéria pacífica: logo, nova norma jurídica há de reger a matéria e pela via da lei.

28 - O preceito modificado pela Emenda nº 19 é auto-aplicável, não sendo atingido pela decisão administrativa do Supremo Tribunal Federal: a uma, porque ato conseqüente de Sessão Administrativa não transborda dos muros da Corte; a duas, porque os Vereadores têm, como teto, o subsídio dos Deputados Estaduais e não o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

29 - Todavia, ainda que se aplicasse, por via de conseqüência, o teto dos subsídios dos Ministros, nessa mesma sessão administrativa, a Corte Suprema deliberou que:

'Até que se edite lei definidora do subsídio a ser pago a Ministro do Supremo Tribunal Federal, prevalecerão os tetos estabelecidos para os três poderes da República, no art. 37, XI, da Constituição, na redação anterior à que lhe foi dada pela Emenda 19/98, vale dizer: no Poder Executivo da União, o teto corresponderá à remuneração paga aos membros do Congresso Nacional; e no Poder Judiciário, o teto corresponderá à remuneração paga a Ministro de Estado; no Poder Legislativo da União, o teto corresponderá à remuneração paga, atualmente, a Ministro do Supremo Tribunal Federal.'

30 - Decorrentemente, por essa decisão administrativa, até que se edite a lei definidora, o teto do Poder Legislativo da União corresponderá à remuneração paga, atualmente, aos Membros do Congresso Nacional. Ora, os Deputados Estaduais terão, como subsídio, o valor, no máximo, de setenta e cinco por cento daquele valor estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, como ficou no § 2º do art. 27 da Constituição Federal, por conta da Emenda nº 19, que é o que ora se lhes paga como remuneração. Deste valor, os Vereadores, por sua vez, têm direito ao máximo, também, de setenta e cinco por cento, o que equivale dizer que, pela solução dada ao problema pela Suprema Corte, a fixação do subsídio dos Vereadores não depende de complementação legislativa.

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 109

Em conclusão, podemos afirmar que os preceitos constitucionais dos incisos V, VI e VII do art. 29 da Magna Carta, como ficaram após a promulgação da Emenda nº 19, são auto-aplicáveis, porque a norma é de eficácia plena, incidindo direta, imediata e integralmente na ação legislativa da Câmara Municipal, devendo ser deflagrado o processo legislativo para feitura de lei que deva fixar o subsídio dos Vereadores para a legislatura em curso, substituindo a resolução anterior que fixava a remuneração deles, ora revogada pelo texto constitucional substitutivo."

## VI - A disciplina jurídica remuneratória dos Vereadores de Juiz de Fora

1 - A Câmara Municipal de Juiz de Fora, em conformidade com o artigo 29, VI e VII, da Carta Magna, fixou os subsídios dos Vereadores para a legislatura 1997/2000 em 75% (setenta e cinco por cento) da *remuneração total* percebida, em espécie, pelos Deputados Estaduais, consoante artigo 4º da Resolução nº 1.078, de 2 de outubro de 1996. E, de acordo com o artigo 5º da Resolução referida, a verba de representação do Presidente da Câmara corresponde a 1/3 (um terço) de seu subsídio. Por reunião extraordinária, até o número de 4 por mês, o Vereador perceberá 1/30 (um trinta avos) da remuneração mensal (art. 6º da Resolução).

2 - No artigo 8º da Resolução nº 1.078/96, tem-se a caracterização da remuneração do Deputado: *compreende o total do valor financeiro por este recebido em espécie, conforme consta de declaração expedida pela Assembléia Legislativa ou por informação expressa e formal de Deputado. Atente-se para o fato: o total do valor financeiro. É de importância capital esta ordenação para as reflexões que se seguem.*

3 - A Assembléia Legislativa de Minas Gerais, em atendimento ao artigo 27, § 2º, da Constituição Federal, vem exercitando sua competência, calculando o subsídio do Deputado Estadual correspondente a 75% (setenta e cinco por cento) do subsídio do Deputado Federal, como está, nesta legislatura dos parlamentares estaduais, fixada na Lei nº 13.200, de 03 de fevereiro de 1999, obedecendo ao disposto na Resolução nº 5.154, de 30 de dezembro de 1994, até que sejam fixados os subsídios em conformidade com os artigos 37, X e XI, e 39, § 4º, da CR.

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 110

Na Resolução nº 5.154/94, o regime remuneratório da legislatura anterior, que iniciou em 01 de fevereiro de 1995, era, como é, vinculado aos 75% (setenta e cinco por cento) *do que percebem os deputados federais*. No parágrafo único do artigo 1º da Resolução nº 5.154/94, inseriu-se a regra: *é devida aos Membros da Assembléia Legislativa, no início e no final de cada sessão legislativa, ajuda de custo correspondente ao valor da remuneração.*

4 - Está, iniludivelmente, indicada a matriz, a fonte de referência, o paradigma, o *quantum* a que os Vereadores terão direito a perceber em Juiz de Fora, a título de remuneração. É o equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) do que percebe o Deputado Federal.

5 - Como se sabe, a Mesa Diretora da Assembléia Legislativa não informa, ao público, isto é, não submete ao princípio da publicidade quanto efetivamente ganham os Deputados Estaduais, pois, quando solicitada, informa apenas os valores hoje de R\$ 6.000,00 (seis mil reais). Todavia, porque não se pode aplicar uma norma jurídica senão à ordem das coisas para a qual foi criada e porque a lei não é indiferente à realidade dos fatos - e porque, no presente caso, o órgão competente da Assembléia Legislativa se omite em dizer a verdade dos ganhos totais dos Deputados Estaduais, contrariando os princípios da publicidade e da moralidade -, não há como se desprezar nunca, nesta omissão parcial da Mesa da Assembléia (que hoje contraria o artigo 39, § 6º, da CR) em emitir ato administrativo *enunciativo*, declaração individual de destinatários desta remuneração, conforme está previsto na legislação municipal de Juiz de Fora, no artigo 8º *in fine*, da Resolução nº 1.078/96, a saber, "... ou por informação expressa e formal de Deputado".

6 - A Câmara Municipal de Juiz de Fora, ciosa de suas responsabilidades constitucionais, tomou o cuidado de buscar efetivamente, junto a parlamentar estadual, o verdadeiro ganho deste em razão do exercício de seu mandato. Pelas declarações individuais de parlamentar e - o que é mais importante *ainda* - pelo comprovante de rendimentos pagos e retenção de imposto de renda na fonte - *ano-base 1997*, expedido pela Assembléia Legislativa, exsurge o valor tributável de R\$ 612.995,99 (*seiscentos e doze mil, novecentos e noventa e cinco reais e noventa e nove centavos*), recebimentos totais e férias...

Diante desta comprovação, não há necessidade mais de prosseguir com a reflexão. É o suficiente para desmascarar o conhecido e farisaico moralismo dos R\$ 6.000,00 (seis mil reais) mensais. Com essa quantia mensal, incluindo-se férias e as duas ajudas de custo, equivalentes cada uma a R\$ 6.000,00 (seis mil reais), não se *teria* nunca nem a metade dos R\$ 612.995,99 (seiscentos e doze mil, novecentos e noventa e cinco reais e noventa e nove centavos) como *rendimentos tributáveis*, no exercício de 1997.

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 111

7 - De conseqüência, quando a Câmara Municipal de Juiz de Fora, para a atual legislatura, encontrou o valor da remuneração dos Vereadores em R\$ 8.000,00 (oito mil reais) mensais, exercitou-se ali a integração dos 75% (setenta e cinco por cento) do que percebia o Deputado Estadual. É que, conforme declarações expressas de Deputado, sua remuneração - rendimentos mensais brutos - alcançou a importância de R\$ 13.400,00 (treze mil e quatrocentos reais) mensais no exercício de 1996. Incidindo, pois, 75% (setenta e cinco por cento) sobre este teto, tem-se o valor de R\$ 10.050,00 (dez mil e cinquenta reais) mensais, superior aos R\$ 8.000,00 (oito mil reais) mensais fixados pela Câmara de Juiz de Fora, em 02 de outubro de 1996, pela Resolução nº 1.078/96.

Repete-se: a lei, portanto, não pode ser indiferente à realidade deste fato, como não o é o Direito. Desconhecer este fato é desconhecer-lhe a realidade a que a lei não é indiferente, nem pode nunca sê-lo.

### VII - CONCLUSÃO

À vista do exposto, respondemos aos quesitos da consulta que nos foi formulada:

1 - *Ao primeiro quesito.* Não. Não são de eficácia reduzida nem contida os dispositivos da Emenda Constitucional nº 19/98. Não está o Legislativo Municipal inibido de fixar os subsídios dos agentes políticos locais eleitos, via lei ordinária municipal, de iniciativa da Câmara, pois que a Deliberação Administrativa do Supremo Tribunal Federal e a Deliberação nº 01/99 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, não têm o condão de impedir o exercitamento da autonomia consagrada na Constituição à Câmara Municipal.

2 - *Ao segundo quesito.* Sim. Pode e deve a verba de representação do Presidente da Câmara Municipal ser incorporada ao seu subsídio por lei, fixando-o em parcela única, embora superior ao dos demais Vereadores.

3 - *Ao terceiro quesito.* Sim. Se houver lei municipal autorizativa, pode o Presidente da Câmara Municipal dispor de verba de gabinete, de natureza indenizatória. A lei, instituidora, é que deverá dispor sobre mecanismos de controle e de prestação de contas, observando-se as normas financeiras da Lei nº 4.320/64. Sua extensão aos demais gabinetes é também possível, na forma da lei municipal. Todavia, é de bom alvitre não instituir esta verba, em atendimento ao princípio da economicidade, neste momento, por razões óbvias.

4 - *Ao quarto quesito.* Não. As reuniões extraordinárias são indenizadas nos limites da regra instituidora. No caso da Câmara Municipal de Juiz de Fora, não poderão ser pagas mais de 4 por mês, e desde que não ultrapassem o valor do subsídio mensal.

5 - *Ao quinto quesito.* Sim. Esta verba referente às reuniões extraordinárias tem natureza indenizatória e assim não entra no cômputo dos valores sujeitos ao teto máximo de Ministro do Supremo Tribunal Federal e tampouco ao texto máximo dos 75% (setenta e cinco por cento) dos Deputados Estaduais e dos 5% (cinco por cento) da receita do Município.

IP Nº 3 - 1999 - CADERNO DE DIREITO MUNICIPAL 112

6 - *Ao sexto quesito.* Sim. Votando-se a lei, agora, pode e deve a remuneração ser fixada nos patamares da que foi estabelecida na Resolução nº 1.078/96, mantendo-se a verba de representação incorporada ao subsídio do

Presidente, que terá valor superior ao dos demais Vereadores, af se incluindo o pagamento a título de ressarcimento, suspenso indevidamente, das sessões extraordinárias.

7 - *Ao sétimo quesito.* Não. O teto, portanto, os limites remuneratórios dos Vereadores são os 75% (setenta e cinco por cento) do que percebem os Deputados e os 5% (cinco por cento) da receita municipal.

8 - *Ao oitavo quesito.* Sim. Quando se fixar o teto por lei de iniciativa conjunta dos Três Poderes da República, impõe-se adequar o regime remuneratório dos Vereadores ao valor (teto) precitado. E se os Vereadores perceberam a maior, impõe-se a redução ao teto constitucional, mas não estão obrigados a devolver o que auferiram além deste teto, pois que se lhes assegurou dentro dos limites o valor constitucional vigente a eles aplicáveis.

É o parecer, s. m. j.

Belo Horizonte, em 05 de julho de 1999.

caderno de direito municipal

**ASSEMBLÉIA** Cada parlamentar recebe R\$ 13.150 por mês

## Deputados de SP usam despesas particulares para justificar verba

LILIAN CRISTOFOLETTI  
DA REPORTAGEM LOCAL

Deputados estaduais de São Paulo usam despesas particulares para justificar os R\$ 13.150 da verba pública que recebem por mês para manter seus gabinetes na Assembléia. A prática, considerada abusiva pelo Ministério Público Estadual, é aprovada pela Casa.

Em fevereiro deste ano, o presidente da Assembléia, Walter Feldman (PSDB), anunciou que todos os deputados estariam obrigados, pela primeira vez, a prestar contas dos gastos públicos. A principal mudança é que, no lugar de receberem a verba integral no início do mês, os deputados teriam seus gastos restituídos mediante notas fiscais.

A Casa, no entanto, abriu um leque de opções que permite ao

parlamentar incluir em suas despesas públicas contas particulares de funcionários, como gastos com celular e combustível, e até aluguel de escritórios políticos, incluindo condomínio, água, telefones, gás e energia elétrica.

Ao permitir o pagamento das despesas de imóveis políticos — definidos pela Assembléia como “projeção do gabinete” —, o parlamentar tem a permissão para manter escritórios em qualquer lugar do Estado.

Isso porque na regulamentação aprovada pela Casa não consta especificação quanto à localização do imóvel, o que dá brecha para que deputados tenham escritórios ao lado da Assembléia.

O promotor de Justiça da Cidadeania Saad Mazloum, que investiga gastos dos deputados paulistas, disse que servidores não podem

ter contas particulares pagas pelo erário. “Qualquer juiz, promotor ou oficial de Justiça paga suas contas de telefone e de combustível onde existe nenhum outro Poder onde isso não ocorra.”

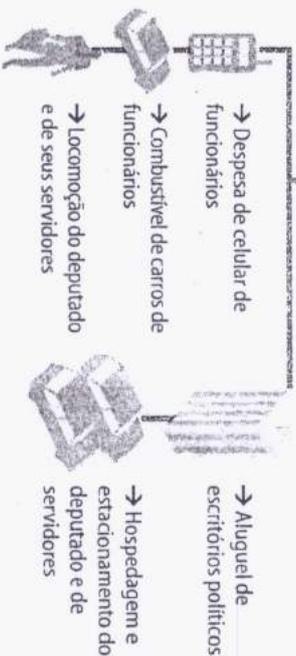
O promotor solicitou à Assembléia um informativo sobre o ato regulador das despesas que podem ser abatidas como verba de gabinete. Os dados ainda não foram enviados pela Casa. “Se houver irregularidade, cabe uma ação civil pública por improbidade.”

A pedido da Folha, outros três promotores analisaram os documentos, mas pediram para não ser identificados porque não atuam no caso.

Segundo eles, a verba de gabinete pode ser usada apenas para despesas públicas decorrentes do exercício do mandato, e nunca para custeios particulares.

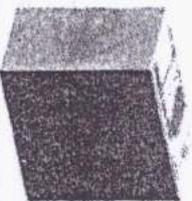
## O DESTINO DA VERBA DE GABINETE

**R\$ 13.150**  
é a verba de gabinete



Quanto ganha um deputado em São Paulo

**R\$ 13.150**



Verba gabinete/mês

Fonte: Assembleia Legislativa de São Paulo

**R\$ 6 mil ao ano**

Auxílio-paleto  
**R\$ 6 mil (bruto)**



Salário/mês

**Erros podem ser corrigidos, diz presidente**

DA REPORTAGEM LOCAL

O presidente da Assembleia, Walter Feldman (PSDB), disse que a regulamentação do auxílio-gabinete pode conter "erros" por se tratar de um fato inédito, mas que a Casa está aberta a fazer mudanças.

"É preciso levar em consideração que, desde 1997, os deputados não precisavam apresentar seus gastos. É a primeira vez que fazemos isso e, por isso, é compreensível que haja erros, mas nada tira o mérito da Casa de buscar a transparência de suas contas públicas", afirmou.

"O trabalho do parlamentar tem uma amplitude que ultrapassa o gabinete. Por isso foram incluídos os gastos com escritório político."

**PARECER PN TC N.º 016/01**

**PARECER PROGE N.º 087/01**

EC 25/2000, CONSTITUCIONAL, CÂMARA MUNICIPAL, VERBA DE GABINETE, POSSIBILIDADE DE INSTITUIÇÃO.

É possível, no Orçamento do Município, na parte relativa à Câmara Municipal, instituir verba de gabinete a ser destacada da dotação destinada à cobertura das Despesas de Custeio (elemento 3.1.1.0) do Poder Legislativo, atendidos, pelo menos, os requisitos, qualificações e condições a seguir sumariados:

- a) existência de excesso entre a dotação global para custeio do Poder Legislativo e as despesas indispensáveis às suas manutenção e operação, exclusive pessoal;
- b) previsão no Plano Plurianual bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício em que deva começar a ser utilizada a verba de gabinete;
- c) fixação do valor desta na Lei Orçamentária Anual, atendido o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional 101/00 de 04.05.2000 ou LRF) e especificada a destinação a ser dada aos recursos correspondentes;
- d) planejamento das aplicações da verba de gabinete, mediante procedimentos interativos gerais e transparentes entre a Mesa da Câmara e os Vereadores;
- e) aquisição centralizada, pela Mesa da Câmara, à conta da dotação global da referida verba, de bens e serviços de uso geral em todos os gabinetes, observados os limites para os procedimentos licitatórios correspondentes;
- f) estabelecimento de critérios gerais de rateio do "quantum" remanescente a ser aplicado como "verba de gabinete" e autorização expressa de seu repasse pela Mesa da Câmara aos Vereadores, em regime de adiantamentos mensais, com utilização e prestação de contas de cada adiantamento no mês subsequente ao vencido, sob pena de suspensão dos demais;
- g) observância pelos Vereadores, quando da aplicação dos adiantamentos, de todas as disposições legais pertinentes, inclusive licitações e comprovação de despesas;
- h) não utilização dos valores repassados a título de verba de gabinete para cobertura de quaisquer despesas de pessoal indicadas no art. 18 da LRF;
- i) respeito aos princípios constitucionais de transparência, moralidade e finalidade públicas.

### **PARECER PN TC 016/2001**

**Ementa:** Administração direta municipal. Consulta do PRESIDENTE da CÂMARA MUNICIPAL de ALAGOA NOVA sobre instituição de "verba de gabinete" à conta da dotação orçamentária para custeio da Câmara. Conhecimento e resposta nos termos deste Parecer e respectivos anexos.

#### **1. RELATÓRIO**

1.1. Em 12.12.2000, o Excelentíssimo Senhor Vereador JOSÉ PEREIRA, então PRESIDENTE da CÂMARA

<http://www.tce.pb.gov.br/consultas/cons16-01.htm>

08/05/02

MUNICIPAL de ALAGOA NOVA, dirigiu a este Tribunal o ofício 27/2000, no qual, após observar que a remuneração dos Vereadores para a próxima legislatura deveria ser fixada até o final do mês em que estava sendo formulada a CONSULTA, indaga se, à conta dos trinta por cento das dotações orçamentárias destinadas às despesas de custeio, poderia ser instituída "verba de gabinete".

1.2. Em 14.12.2000, o então Presidente desta Corte submeteu a Consulta ao exame da Assessoria Especial da Presidência (ASPRE), cujo titular, ACP JOSÉ LUSMÁ FELIPE DOS SANTOS, em 19.12.2000, emitiu a SUGESTÃO Nº. 097, na qual indica que somente é possível a concessão da verba de gabinete pretendida se o orçamento for executado centralizadamente, garantindo inclusive a realização dos procedimentos licitatórios previstos em lei, e os repasses feitos sob a forma de adiantamentos.

1.3. Em 18.12.2000, o então Presidente do Tribunal mandou constituir o PROCESSO TC-12.334/00 e determinou seu encaminhamento, para exame, ao Ministério Público junto ao Tribunal que, em 02.02.2001, emitiu – através da lavra da Procuradora ELVIRA SAMARA PEREIRA DE OLIVEIRA, com aprovação do titular da Procuradoria Geral, Dr. CARLOS MARTINS LEITE – o PARECER Nº. 87/2001, no qual são citados e interpretados os dispositivos constitucionais e legais pertinentes à CONSULTA para indicar que "...com natureza e finalidade bastante questionáveis, a verba de gabinete sucumbe, sobretudo, na ilegitimidade" e "...igual e profundamente destoia dos respeitáveis princípios da moralidade e da finalidade públicas", donde a "... impossibilidade de se destinar parte do valor correspondente ao percentual de 30% (trinta por cento) da receita da Câmara Municipal para pagamento da verba de gabinete em testilha, posto que, antes, não se mostra possível a sua própria criação."

1.4. Em 15.03.2001 (fl. 09v), o atual Presidente do Tribunal designou o Relator.

## 2. VOTO DO RELATOR

O Relator votou pela tomada de conhecimento da CONSULTA e resposta no sentido de que, em princípio, é possível, no Orçamento do Município, parte relativa à Câmara Municipal, instituir verba de gabinete a ser destacada da dotação destinada à cobertura das Despesas de Custeio (elemento 3.1.1.0) do Poder Legislativo, atendidos, pelo menos, os requisitos, qualificações e condições a seguir sumariados:

- a) - existência de excesso entre a dotação global para custeio do Poder Legislativo e as despesas indispensáveis às suas manutenção e operação, exclusive pessoal;
- b) - previsão no Plano Plurianual bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício em que deva começar a ser utilizada a verba de gabinete;
- c) - fixação do valor desta na Lei Orçamentária Anual, atendido o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional 101/00, de 04.05.2000 ou LRF) e especificada a destinação a ser dada aos recursos correspondentes;
- d) - planejamento das aplicações da verba de gabinete, mediante procedimentos interativos gerais e transparentes entre a Mesa da Câmara e os Vereadores;
- e) - aquisição centralizada, pela Mesa da Câmara, à conta da dotação global da referida verba, de bens e serviços de uso geral em todos os gabinetes, observados os limites para os procedimentos licitatórios correspondentes;
- f) - estabelecimento de critérios gerais de rateio do "quantum" remanescente a ser aplicado como "verba de gabinete" e autorização expressa de seu repasse pela Mesa da Câmara aos Vereadores, em regime de adiantamentos mensais, com utilização e prestação de contas de cada adiantamento no mês subsequente ao vencido, sob pena de suspensão dos demais;

- g) - observância pelos Vereadores, quando da aplicação dos adiantamentos, de todas as disposições legais pertinentes, inclusive licitações e comprovação de despesas;
- h) - não utilização dos valores repassados a título de verba de gabinete para cobertura de quaisquer despesas de pessoal indicadas no art. 18 da LRF;
- i) - respeito aos princípios constitucionais de transparência, moralidade e finalidade públicas.

### 3. PARECER DO TRIBUNAL

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC-12.334/00, os *MEMBROS* do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, tomaram conhecimento da consulta acima caracterizada e, no mérito, decidiram respondê-la de acordo com o Voto do Relator, constante deste PARECER, ao qual são anexadas cópias das manifestações da DIAFI/DECAD e do MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL, supra resumidas.

Publique-se, intime-se e registre-se.

Sala das Sessões do TCE-Pb – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 21 março de 2.001

---

Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes

Presidente

---

Conselheiro Juarez Farias – Relator

---

Conselheiro Gleryston Holanda de Lucena

---

Conselheiro Marcos Ubiratan Guedes Pereira

---

Conselheiro José Marques Mariz

---

Conselheiro Substituto Antônio Cláudio Silva Santos

---

Conselheiro Substituto Nilton Gomes de Sousa

Fui presente:

Carlos Martins Leite

Procurador Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb

### PARECER PROGE TC 016/2001

Cuida-se de consulta formulada pelo Exmo. Presidente da Câmara Municipal de Alagoa Nova, Sr. José Pereira, através da qual perquire esta Eg. Corte de Contas acerca da possibilidade de destinar parte da receita da Câmara Municipal - correspondente ao valor de 30% (trinta por cento), cf. EC Nº 25/2000 - a ser gasta com despesas de custeio, para o pagamento de uma verba de gabinete aos Vereadores, a ser estabelecida na mesma Resolução que fixar a remuneração dos Edis, respeitados os limites constitucionalmente estabelecidos para gastos da Câmara.

Manifestação do ilustre Assistente Especial da Presidência encartada às fls. 03/04.

A seguir, os autos vieram ao Ministério Público para exame e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

Legitimada a autoridade consulente e pertinente a indagação, opina o Órgão Ministerial, **em preliminar**, pelo conhecimento da consulta.

#### Mérito

A Emenda Constitucional nº 25, de 14.02.2000 acresceu à Constituição Federal o art. 29-A, que em seu § 1º assim reza:

"Art. 29-A (...)

*§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores."*

Segundo se pode inferir do expediente de fls. 02, a questão posta tem por base o aludido preceito constitucional, conquanto pretende-se saber da viabilidade de se efetuar o pagamento de verba de gabinete aos Vereadores com valor da receita da Casa Legislativa Mirim, correspondente aos 30% (trinta por cento) restantes, ao depois de excluído o equivalente aos 70% (setenta por cento) permitidos como quantia máxima dessa receita a ser despendida com folha de pagamento.

<http://www.tce.pb.gov.br/consultas/cons16-01.htm>

08/05/02

Inicialmente, faz-se observar que esse percentual de 70% (setenta por cento) corresponde ao limite máximo que a Câmara Municipal pode gastar com sua respectiva folha de pagamento, não significando, portanto, que mencionada Casa tenha que gastar necessariamente o valor equivalente ao referido percentual nessa finalidade.

No que tange especificamente à indagação formulada, é de se ver que o seu deslinde está intimamente relacionado à natureza e, sobretudo, à finalidade da verba de gabinete cogitada, o que não se encontra aclarado na consulta.

Na realidade, dada a impropriedade da concessão dessa verba, conforme se tem mostrado na prática, vislumbra-se que a aferição mais precisa da natureza e da finalidade, acima referidas, só poderia ser realizada a partir da legislação criadora da mesma.

Contudo, pode-se observar que a verba de gabinete em questão, quando concedida, em regra, corresponde a um valor prefixado, pago mensalmente aos Membros do Legislativo, destinando-se, ao menos em tese, ao custeio de manutenção dos gabinetes parlamentares, decerto através da compra de materiais de expediente, pagamento de assessoria, dentre outros.

Ora, se os gabinetes dos parlamentares integram – por óbvio – a Casa Legislativa Mirim, as despesas a serem realizadas não apenas com a sua manutenção, mas também com o seu melhoramento, já se encontram incluídas dentre as despesas da Câmara, não se entevendo, portanto, fundamento para a concessão da referida verba.

Com efeito, é de se ver que as despesas a serem efetivadas com a "verba de gabinete" identificam-se com as despesas usuais da Câmara, a serem realizadas pela sua Administração, e para as quais já existem rubricas orçamentárias próprias.

Não se justifica, portanto, a ruptura do orçamento para esse fim, não havendo de se falar, pois, na existência de duas rubricas orçamentárias, com o escopo de atender a despesas da mesma natureza, já que, a se considerar a possibilidade da criação da verba de gabinete em debate – impreterivelmente mediante lei - imprescindível seria a sua inclusão no orçamento, vez que todas as despesas devem estar devidamente previstas nessa peça.

Com efeito, a concessão da verba de gabinete, nos termos ventilados, redundaria em indevida descentralização orçamentária e financeira, bem assim em desrespeito ao planejamento a que deve-se cingir a Administração Pública, dever esse que se encontra ratificado na festejada Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n° 101/2000), *ex vi* do disposto em seu art. 1°, *in verbis*:

"Art. 1° (...)

**§ 1° A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnam riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar."** (grifos nossos)

Na verdade, urge observar que constatada a necessidade de melhor estruturar o gabinete dos senhores parlamentares mirins, cabe a Administração da Câmara efetivar um devido planejamento administrativo, com base no qual possa certificar-se das reais e mais urgentes necessidades a serem prioritariamente atendidas, e, ao depois, promover a equilibrada organização da Casa Legislativa, inclusive do gabinete de seus membros.

Por outro lado, sobressai que, estando (e devendo estar, pelas razões mencionadas *supra*) as despesas de

manutenção dos gabinetes dos Vereadores integradas nas despesas de custeio da Câmara Municipal, ressaltada, aqui, sua condição de unidade orçamentária, resta sem qualquer fundamento a concessão de verba de gabinete aos Edis.

Com efeito, se as despesas com a manutenção dos gabinetes parlamentares devem ser realizadas pela Mesa Diretora da Casa Legislativa Mirim, através de uma ação planejada e transparente, onde todos os princípios e procedimentos administrativos sejam respeitados, inclusive a realização de licitação, para qual finalidade conceder-se-ia a debatida verba de gabinete?

Concedida, em tese, sob a alegação de se destinar ao custeio de manutenção dos gabinetes parlamentares, logo, devendo ser gasta tão-somente em prol destes, na prática, a verba de gabinete tem sido utilizada de formas bastante distorcidas, não sendo rara a veiculação de denúncias, pelos órgãos de imprensa, no que tange à sua utilização.

De fato, em geral, a verba de gabinete em apreço corresponde à verdadeira complementação remuneratória indireta dos Edis (quantia prefixada, paga mensalmente) que, deferida sob o pálio de ser destinada ao custeio dos gabinetes, é percebida sem desconto dos encargos devidos.

Entrementes, gasta como se remuneração o fosse, sua aplicação acaba por refugir ao controle dos órgãos competentes e se destinar aos mais variados fins, inclusive eleitores.

Outrossim, não se pode olvidar outro aspecto que demonstra inviável, por ilegítima, a concessão da debatida verba, qual seja, a sequer existência de gabinetes na maioria das Câmaras Municipais.

Assim, com natureza e finalidade bastante questionáveis, a verba de gabinete sucumbe, sobretudo, na ilegitimidade.

Nesse diapasão, igual e profundamente destoa dos respeitáveis princípios da moralidade e da finalidade pública.

**Destarte, conclui-se pela impossibilidade de se destinar parte do valor correspondente ao percentual de 30% (trinta por cento) da receita da Câmara Municipal para pagamento da verba de gabinete em testilha, posto que, antes, não se mostra possível a sua própria criação.**

É o Parecer, salvo melhor juízo.

João Pessoa, 02 de fevereiro de 2001.

**Elvira Samara Pereira de Oliveira**

Procuradora do Ministério Público junto ao TCE/PB

**É permitida a instituição da verba de apoio aos gabinetes dos vereadores?**

Sim, desde que a instituição das denominadas verbas de gabinete obedeam obrigatoriamente a alguns pressupostos, sob pena de infringir os princípios da legalidade, da indisponibilidade dos recursos públicos e da prestação de contas:

- A implantação deve ser efetuada através de Lei Municipal, que pode ser de iniciativa da Câmara e com sanção do prefeito, mas nunca mediante resolução interna;
- A dotação orçamentária específica terá de constar na lei orçamentária;
- A aplicação dos recursos do gabinete do vereador deverá ser submetida, pela Mesa Diretora da Câmara, à apreciação do Tribunal de Contas.

Veja mais sobre o assunto na Decisão TC N° 1737/98.

# Lançado Manual de Procedimentos para Prestações de Contas dos deputados

DA REDAÇÃO

A Assembleia Legislativa, numa parceria com o Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo e com a IOB Thomson, lançou na tarde desta quarta-feira, 20/3, o Manual de Procedimentos para Prestações de Contas que normatiza o ressarcimento de despesas dos gabinetes dos deputados.

Para serem pagos os gastos feitos pelos deputados na manutenção de seus gabinetes a partir do último dia 15, sexta-feira, deverão ser apresentadas notas fiscais. Toda a despesa deverá ser individual e adequadamente comprovada sob pena de não ser ressarcida.

As parcerias para a elaboração do manual visaram, de acordo com a Mesa da Assembleia, a profissionalização do trabalho, com a orientação do órgão competente, buscando a transparência das ações do Legislativo paulista.

Segundo o presidente da Assembleia, deputado Walter Feldman, até pelo fato de o Brasil ser um país de história curta, "sem tradição filosófica e de construção do pensamento, se consolidou como o país do jeitinho, que se traduz na gambiarra, o caminho mais fácil". Para ele, as recentes ações em diversas áreas, como as tomadas pela Assembleia, têm conseguido "paralisar essa roda da história, que vinha se movendo por inércia".

O 1º secretário da Mesa, deputado Hamilton Pereira (PT), destacou a ajuda que parcerias como essa podem dar aos órgãos públicos e à Assembleia em particular. "Precisamos de parceiros que, como vocês, possam nos auxiliar em coisas nas quais não somos especialistas, como na questão da contabilidade, de forma a deixar transparente para a sociedade civil nossa atuação", disse o deputado, completando que "parte da mídia tenta generalizar a atividade política como perniciosa".

Para o superintendente do Conselho Regional de Contabilidade, Edeson Figueiredo Castanho, foi função da entidade que ele representa transformar a lei numa linguagem prática na elaboração do manual. A lei a que ele se refere são as resoluções 783/97 – que instituiu a verba dos gabinetes –, 822/2001 – que dispõe sobre a comprovação de despesas com o auxílio –, 824/2002 – que instituiu o Núcleo de Fiscalização e Controle –, e ainda o Ato 2/2002, da Mesa da Assembleia.

O núcleo, órgão vinculado à Mesa Diretora e a ela administrativamente subordinado, será integrado por servidores da Assembleia e tem como atribuições promover

verificações, conferências e providências correlatas e necessárias para o processamento da documentação que comprove os gastos por parlamentar.

Cada despesa efetivada não poderá exceder, mensalmente, o limite de 760 Ufesp, ou R\$ 7.995,20 (cada Ufesp corresponde a R\$ 10,52 – valor fixado para o ano de 2002), sendo que o limite mensal de gastos deverá ser de 1250 Ufesp, ou R\$ 13.150,00.

## Despesas

Poderão ser ressarcidas despesas como reparos de avarias mecânicas, manutenção e conservação, bem como de aquisição de lubrificantes para o veículo de representação do gabinete do deputado; cópias reprográficas, digitais e similares; aquisição de materiais de escritório, impressos e outros materiais de consumo para o gabinete e suas projeções; aquisição de livros e assinaturas de jornais, revistas e serviços de provedores de Internet, inclusive para as projeções dos gabinetes no Estado de São Paulo; aluguel de imóveis destinados às instalações das projeções dos gabinetes, bem como as despesas de condomínio, água, telefones, gás, energia elétrica e tributos concernentes a esses imóveis; material de consumo; locação de móveis e equipamentos; contratação de pessoa física, desde que seja profissional liberal, ou de pessoa jurídica prestadora de consultoria jurídica, contábil e de auditoria; despesas com ligações pelo uso de telefonia móvel, cujos aparelhos sejam de propriedade do titular do gabinete ou de servidores ali lotados; locomoção do titular do gabinete e de seus servidores, compreendendo a aquisição de passagens, pedágios, combustíveis, lubrificantes, inclusive a locação de meios de transporte e, ainda, hospedagem, alimentação e estacionamento; despesas efetuadas com expedição de cartas, telegramas e material gráfico, respeitadas a Constituição Federal e as normas da legislação eleitoral; despesas com telefonia fixa, a partir da segunda linha instalada no gabinete do deputado.

Caso as despesas não se enquadrem nas normas determinadas ou não sejam devidamente comprovadas, não serão ressarcidas.

Participaram do evento o gerente de produtos da IOB, Moisés Zylbersztajn, o vice-presidente de Fiscalização do CRC-SP, Sérgio Prado de Mello, o presidente do CRC-SP, Pedro Ernesto Fabri, e o vice-presidente de Registro do CRC-SSP, Clóriovaldo Garcia Baptista, além de deputados e funcionários da Assembleia.

A Mesa Diretora da Câmara Municipal de Matozinhos, no uso de suas atribuições legais, faz saber que o Plenário aprovou e ela promulga a seguinte Resolução.

**Art. 1º** - Fica criado, de forma descentralizada, um (01) gabinete para uso dos Vereadores, sito à Rua Manoel Alves 16, sala 203, centro Matozinhos, com toda a infraestrutura necessária para o desempenho das atividades parlamentares.

**Art. 2º** - O Gabinete será composto para assessoramento ao trabalho dos Vereadores, no atendimento das suas funções parlamentares.

**Art. 3º** - Fica instituída uma verba indenizatória, até o valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais) por mês, destinada a cobrir despesas do Vereador em exercício de suas atividades parlamentares.

§ 1º - São consideradas como despesas reembolsáveis os gastos com combustível e lubrificantes automotivos, táxi, viagens, salvo as Administrativas e de Representação, que serão suportadas diretamente pela Câmara Municipal, impressos, serviços postais, assinatura de revistas, jornais e periódicos, locação de veículo para uso do gabinete parlamentar, cópias xerográficas, material gráfico e de escritório, material de processamento de dados, disketes, tinta para impressora, aquisição de livros, ou outros gastos similares, resguardada a relação com o exercício do mandato legislativo.

§ 2º - Não são reembolsáveis as despesas com pessoal administrativo contratados pela Câmara Municipal, sendo de competência da Casa arcar com os ônus advindos destas contratações.

§ 3º - A verba indenizatória prevista no "caput" deste artigo será reajustada anualmente pela variação do IGPM - medido pelo IBGE

§ 4º - É vedada a aquisição de material permanente com o valor da verba indenizatória.

§ 5º - Fica vedado à Câmara Municipal arcar com despesas da natureza prescrita no caput deste artigo, a favor dos Vereadores, seja a que título for.

§ 6º - Não será permitido a acumulação total ou parcial da verba indenizatória do mês atual para o mês subsequente e nem adiantamento para o mês vindouro.

**Art. 4º** - O vereador, para receber a verba indenizatória, deverá apresentar, mensalmente, requerimento neste sentido, instruído com os documentos fiscais de despesas havidas e com o relatório, ficando sob sua inteira responsabilidade civil e penal a veracidade dos gastos contidos no relatório, isentando a Mesa da Câmara Municipal por falsa declaração.

§ 1º - Entende-se, para os fins desta Resolução, como documentos fiscais as notas fiscais ou documentos correspondentes, nos termos da lei

§ 2º - O requerimento de que trata este artigo deverá ser apresentado na Tesouraria da Câmara Municipal e deverá obedecer a padrão estabelecido pela Câmara.

§ 3º - O requerimento somente poderá ser apresentado até o dia 25 (vinte e cinco) do mês a que se refere a verba indenizatória, ou primeiro dia útil seguinte, devendo o pagamento ocorrer até o 5º dia útil do mês subsequente.

§ 4º - No mês de dezembro de cada ano a data limite para a apresentação do requerimento será o dia 15 (quinze), de forma a viabilizar os procedimentos de encerramento do exercício financeiro.

§ 5º - Não será devida a verba de indenização em razão de despesas ocorridas após a data referida no parágrafo anterior.

**Art. 5º** - Os documentos fiscais somente serão considerados válidos, para fins de recebimento da verba indenizatória, se:

I - foram originais, em primeira via;

V – tiverem discriminado o material adquirido ou o serviço prestado;

VI - indicarem, clara e precisamente, o nome, o endereço completo e o CNPJ ou o CPF do beneficiário; e

VII – tiverem a declaração de quitação correspondente.

Parágrafo único – Somente será admitido recibo quando o emitente respectivo estiver dispensado de emissão de nota fiscal por força de lei.

Art. 6º - A Tesouraria da Câmara, assessorada pela contabilidade, avaliará os comprovantes fiscais de que tratam o Artigo 5º, rejeitando aqueles que não estejam em conformidade com as normas pertinentes.

Parágrafo único – A inadmissão de comprovante fiscal implica o abatimento do valor correspondente da verba indenizatória a que o vereador tem direito.

Art. 7º - A análise de que trata o artigo anterior deverá ocorrer nos 3 (três) dias úteis seguintes à apresentação do respectivo requerimento.

Art. 8º - As despesas decorrentes desta Resolução correrão por conta de dotação orçamentária específica do legislativo municipal.

Art. 9º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10 - Revogam-se as disposições em contrário.

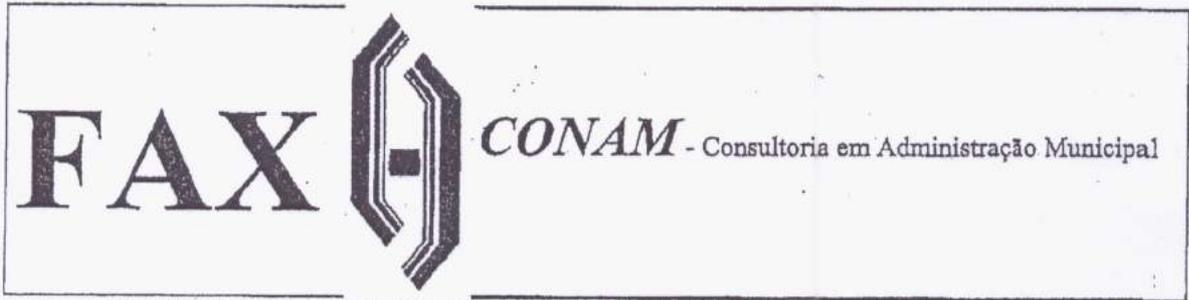
Câmara Municipal de Matozinhos, Sala das Sessões, 18 de março de 2002.

*Cláudio César da Silva*  
*Presidente*

*Cláudio M. P. da Silva*  
*Vice-Presidente*

*Valdevino Alves Costa*  
*1º. Secretário*

*Ivenir Taveira*  
*2º. Secretário*



Rua Marquês de Paranaguá, 348 - 7º andar 01303-905 - São Paulo/SP. - Telefax: (011) 258-2699

## URGENTE

**Para: PREFEITURA MUNICIPAL DE EMBU-GUAÇU**

**De: Dra. Marízia de Lourdes Tardelli – Depto Jurídico – URGENTE**

**Att.: Sr. Walter Antonio Marques – Prefeito – URGENTE**

**Fax: 11 – 4661-2422**

**Págs. 07 (Incluindo esta)**

**Tel.:**

**Data: 06/06/2001**

**Ref.:**

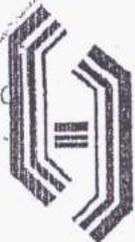
**Cc:**

Urgente    Para revisão    Favor comentar    Favor responder    Favor circular

### COMUNICADO:

Pelo presente estamos enviando para conhecimento de Vossa Excelência, parecer exarado por consultora desta empresa, versando sobre **“VE-READOR. VERBA DE GABINETE. PROJETO DE LEI.”** – Parecer CONAM nº 709/2001.

EXMO. SR. HON.  
WALTER ANTONIO MARQUES  
DIR. PREFEITO MUNICIPAL DE



**CONAM** consultoria em administração municipal

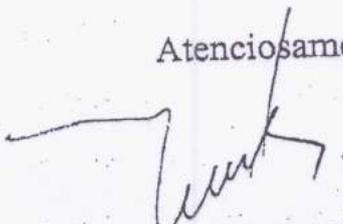
São Paulo, 06 de junho de 2001

Senhor Prefeito

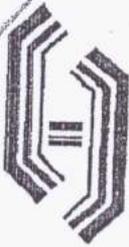
Pelo presente estamos enviando para apreciação de Vossa Excelência, parecer elaborado por consultora desta empresa, versando sobre **"VEREADOR. VERBA DE GABINETE. PROJETO DE LEI."**

Sem mais para o momento, aproveitamos da oportunidade para apresentar-lhe os nossos cumprimentos.

Atenciosamente

  
**WALTER PENNINGCK CAETANO**  
Diretor

EXMO. SENHOR  
Sr. WALTER ANTONIO MARQUES  
DD. PREFEITO MUNICIPAL DE  
EMBU-GUAÇU - SP



**CONAM** consultoria em administração municipal

Interessada : Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu.  
Data : 05 de junho de 2001.  
Processo nº : 709/2001.

*Vereador. Verba de Gabinete. Autógrafo.*

O ilustre Secretário de Administração da Prefeitura Municipal de Embu-Guaçu, solicita parecer desta **CONAM** sobre a legalidade do Autógrafo nº 44/2001, que institui a Verba de Gabinete dos Vereadores, e, se for o caso de ser vetado, minuta do respectivo veto.

Analisando o teor do Autógrafo em referência, deduzimos tratar-se da instituição de Verba de Gabinete, de natureza indenizatória, no valor de R\$ 900,00 (novecentos reais) destinada a cobrir gastos com combustíveis, diárias de viagens, refeições, cópias fotostáticas e heliográficas, conserto de veículos, serviços de comunicação, correspondência e postagem.

É prática comum, inclusive nas Assembleias Legislativas, a instituição de Verba de Gabinete com finalidade semelhante à constante do Autógrafo em exame.



Aliás, a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo instituiu, através do Ato nº 07/97, da Mesa, os Auxílio-Encargos Gerais de Gabinete de Deputado e Auxílio-Hospedagem, destinados a cobrir gastos com o funcionamento e manutenção dos Gabinetes.

O Ato em questão foi expedido em 24 de abril de 1997, antes, portanto, da vigência da Emenda Constitucional nº 19/98, que alterou a redação dos artigos 27, § 2º e 29-A da Carta Federal, estando o último citado com a seguinte redação:

*Artigo 29-A – O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:*

*I – oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;*

*II – sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;*

*III – seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;*

9



## **CONAM** consultoria em administração municipal

*IV – cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes.*

*§ 1º - A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.*

*§ 2º - Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:*

*I – efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;*

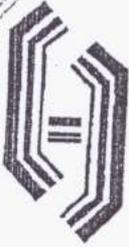
*II – não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou*

*III – envia-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.*

*§ 3º - Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.*

Além da obediência devida a este dispositivo constitucional, há necessidade, também, de verificar se na Lei Orçamentária está consignada verba própria para arcar com essa nova despesa.

Finalmente, alertamos o nobre consultante que a matéria tratada no Projeto de Lei em apreço se insere entre as atribuições da Mesa da Câmara, consoante expresso no artigo 28, IX, da Lei Orgânica Municipal, que diz:



**CONAM** consultoria em administração municipal

*Artigo 28 – À Mesa, dentre outras atribuições, compete:*

*IX – propor projeto de resolução que disponha sobre a:*

*a) Secretaria da Câmara e suas alterações.*

Em face dessa determinação, e por não se tratar de matéria dependente de lei, o Autógrafo nº 44/2001 deverá ser vetado pelo Chefe do Poder Executivo, devolvido à Mesa para que a mesma expeça o ato de sua competência.

*Marízia de Lourdes TardeLLi*  
**MARÍZIA DE LOURDES TARDELLI**  
OAB/SP Nº 12.109

**PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 004/2002**

**Súmula: “DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA ESTRUTURA DE GABINETE, INSTITUI VERBA INDENIZATÓRIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**

A Mesa Diretora da Câmara Municipal de Matozinhos, no uso de suas atribuições legais, faz saber que o Plenário aprovou e ela promulga a seguinte Resolução.

**Art. 1º** - Fica criado, de forma descentralizada, um (01) gabinete para uso dos Vereadores, sito à Rua Manoel Alves 16, sala 203, centro Matozinhos, com toda a infraestrutura necessária para o desempenho das atividades parlamentares.

**Art. 2º** - O Gabinete será composto para assessoramento ao trabalho dos Vereadores, no atendimento das suas funções parlamentares.

**Art. 3º** - Fica instituída uma verba indenizatória, até o valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais) por mês, destinada a cobrir despesas do Vereador em exercício de suas atividades parlamentares.

**§ 1º** - São consideradas como despesas reembolsáveis os gastos com combustível e lubrificantes automotivos, táxi, viagens, salvo as Administrativas e de Representação, que serão suportadas diretamente pela Câmara Municipal, impressos, serviços postais, assinatura de revistas, jornais e periódicos, locação de veículo para uso do gabinete parlamentar, cópias xerográficas, material gráfico e de escritório, material de processamento de dados, disketes, tinta para impressora, aquisição de livros, ou outros gastos similares, resguardada a relação com o exercício do mandato legislativo.

**§ 2º** - Não são reembolsáveis as despesas com pessoal administrativo contratados pela Câmara Municipal, sendo de competência da Casa arcar com os ônus advindos destas contratações.

**§ 3º** - A verba indenizatória prevista no “caput” deste artigo será reajustada anualmente pela variação do IGPM – medido pelo IBGE

**§ 4º** - É vedada a aquisição de material permanente com o valor da verba indenizatória.

**§ 5º** - Fica vedado à Câmara Municipal arcar com despesas da natureza prescrita no caput deste artigo, a favor dos Vereadores, seja a que título for.

**§ 6º** - Não será permitido a acumulação total ou parcial da verba indenizatória do mês atual para o mês subsequente e nem adiantamento para o mês vindouro.

**Art. 4º** - O vereador, para receber a verba indenizatória, deverá apresentar, mensalmente, requerimento neste sentido, instruído com os documentos fiscais de despesas havidas e com o relatório, ficando sob sua inteira responsabilidade civil e penal a veracidade dos gastos contidos no relatório, isentando a Mesa da Câmara Municipal por falsa declaração.

**§ 1º** - Entende-se, para os fins desta Resolução, como documentos fiscais as notas fiscais ou documentos correspondentes, nos termos da lei

**§ 2º** - O requerimento de que trata este artigo deverá ser apresentado na Tesouraria da Câmara Municipal e deverá obedecer a padrão estabelecido pela Câmara.

**§ 3º** - O requerimento somente poderá ser apresentado até o dia 25 (vinte e cinco) do mês a que se refere a verba indenizatória, ou primeiro dia útil seguinte, devendo o pagamento ocorrer até o 5º dia útil do mês subsequente.

**§ 4º** - No mês de dezembro de cada ano a data limite para a apresentação do requerimento será o dia 15 (quinze), de forma a viabilizar os procedimentos de encerramento do exercício financeiro.

**§ 5º** - Não será devida a verba de indenização em razão de despesas ocorridas após a data referida no parágrafo anterior.

**Art. 5º** - Os documentos fiscais somente serão considerados válidos, para fins de recebimento da verba indenizatória, se:

I – foram originais, em primeira via;

- II – estiverem isento de rasuras,acréscimos, emendas ou entrelinhas;
- III – foram emitidos em nome do vereador;
- IV – estiverem datados com dia do mês em curso;
- V – tiverem discriminado o material adquirido ou o serviço prestado;
- VI - indicarem, clara e precisamente, o nome, o endereço completo e o CNPJ ou o CPF do beneficiário; e
- VII – tiverem a declaração de quitação correspondente.

Parágrafo único – Somente será admitido recibo quando o emitente respectivo estiver dispensado de emissão de nota fiscal por força de lei.

Art. 6º - A Tesouraria da Câmara, assessorada pela contabilidade, avaliará os comprovantes fiscais de que tratam o Artigo 5º, rejeitando aqueles que não estejam em conformidade com as normas pertinentes.

Parágrafo único – A inadmissão de comprovante fiscal implica o abatimento do valor correspondente da verba indenizatória a que o vereador tem direito.

Art. 7º - A análise de que trata o artigo anterior deverá ocorrer nos 3 (três) dias úteis seguintes à apresentação do respectivo requerimento.

Art. 8º - As despesas decorrentes desta Resolução correrão por conta de dotação orçamentária específica do legislativo municipal.

Art. 9º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10 - Revogam-se as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Matozinhos, Sala das Sessões, 18 de março de 2002.

*Cláudio César da Silva*  
*Presidente*

*Cláudio M. P. da Silva*  
*Vice-Presidente*

*Valdevino Alves Costa*  
*1º. Secretário*

*Ivenir Taveira*  
*2º. Secretário*

## Verba Indenizatória do Exercício Parlamentar e a sua Instituição no Âmbito do Legislativo Municipal

### Parecer

*Alberto Jatene*

Advogado, Assessor Jurídico do TCM/PA

#### I – RELATÓRIO

Trata-se de questionamento acerca da possibilidade de instituição de *verba indenizatória do exercício parlamentar* pela Câmara Municipal de (...).

Encaminha cópia do Projeto de Lei nº (...), instituindo a aludida verba indenizatória, no valor máximo de R\$ (...) mensais, destinada exclusivamente ao ressarcimento das despesas relacionadas ao exercício do mandato parlamentar.

#### II – FUNDAMENTAÇÃO

A análise da chamada *verba indenizatória do exercício parlamentar*, instituída pela lei municipal ora em comento, demanda, necessariamente, um breve estudo propedêutico acerca das atribuições dos vereadores conferidas pelo sistema constitucional vigente, no escopo de identificar de forma clara o que efetivamente compreende o *exercício parlamentar*.

Como agentes políticos investidos de mandato legislativo municipal, as funções dos vereadores, em geral, assemelham-se às funções dos demais parlamentares de outros entes da Federação.

Nesse sentido, Nelson Nery Costa assevera que:

*“Os Vereadores possuem uma representação política e exercem mandato eletivo de forma assemelhada aos dos parlamentares federais e estaduais. Aqueles diferem, basicamente, destes, por conta do território municipal e assuntos de interesse local” (Direito Municipal Brasileiro, 3ª ed., Rio de Janeiro,*

*Forense, 2005, p. 177; grifos não constam do original).*

Não obstante as diferenciações existentes entre tais agentes políticos, decorrentes das próprias atribuições constitucionalmente conferidas a cada esfera de poder, certo é que todos, como integrantes de órgãos legislativos, comungam entre si da mesma função precípua e fundamental, qual seja, a função legiferante.

Ainda que dotados também das funções típicas de fiscalização e de controle, além das atípicas, de natureza executiva e jurisdicional, de fato é a função legislativa que marca a atuação principal desses agentes, nominando, inclusive, o órgão de poder a que pertencem.

Sobre a principal função da edilidade, o insigne mestre Hely Lopes Meirelles assim ensinou:

*“A atribuição precípua do vereador é a apresentação de projetos de atos normativos à Câmara, com a conseqüente participação na sua discussão e votação” (Direito Municipal Brasileiro, 14ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006, pp. 618/619; grifos não constam do original).*

Ainda sobre o tema, Marcos Antônio Fernandes afirma que:

*“(...) tem por atividade essencial a elaboração de leis (...) a função legiferante não lhe exaure a competência, incumbindo-lhe, ainda, fiscalizar os atos do Poder Executivo e promover seus serviços administrativos internos (...) Sua atividade primordial tem natureza tipicamente normativa, de caráter abs-*

*trato, real e regulatório*" (*Manual para Prefeitos e Vereadores*, São Paulo, Quartier Latin, 2003, p. 383; grifos não constam do original).

Portanto, no exercício da vereança, cabe primordialmente ao parlamentar municipal a apresentação de projetos de interesse da coletividade local, de modo que justifique a prerrogativa da representação dessa coletividade titular do poder a ele outorgado, respondendo aos anseios da população que nele projetou a figura de um representante à altura de buscar soluções para as demandas sociais locais.

A necessidade da correta delimitação do que efetivamente compreende o *exercício parlamentar* decorre do desvirtuamento que vem sendo dado à função, seja pelo desconhecimento dos próprios edis de suas reais atribuições, seja pela ânsia desses agentes em suprir a não rara ausência do Poder Público (Executivo) no atendimento das necessidades mais urgentes dos segmentos menos favorecidos da população.

Com efeito, a proximidade do vereador com o munícipe coloca-o na linha de frente das pressões sociais locais. Tal fato, se de um lado fortalece a relação entre o parlamento e a comunidade, tornando tais agentes cada vez mais conhecedores da realidade social, por outro, estimula a prática da busca imediatista de soluções, levando o vereador, em não raras ocasiões, a tentar substituir pessoalmente funções típicas do Executivo na garantia dos direitos sociais da população.

Nesse sentido se manifesta Jair Eduardo Santana:

*"(...) não desconhecemos a realidade vigente, principalmente nos Municípios de menor porte, espalhados pelos diversos 'Brasis', onde os agentes políticos são assediados para atender as necessidades urgentes, como medicamentos, transporte, alimentação etc. Tal prática não deve ser estimulada, pois propicia inegável clientelismo, conferindo caráter pessoal às atividades que competem ao administrador público (leia-se, o Prefeito)"* (*Subsídios de Agentes Políticos Municipais*, Belo Horizonte, Fórum, 2004, p. 58; grifos não constam do original).

E segue:

*"Não vislumbramos como poderia a Casa Legislativa estimular seus edis ao exercício de uma atividade estranha e incompatível com as funções inerentes à vereança. Não compete aos edis a prática de atos que, por sua natureza, devem ser exercidos pelo Poder Executivo"* (ob. cit., p. 58; grifos não constam do original).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, o vereador deve ter a consciência política de sua real e fundamental função. Ainda que assediado diariamente, em razão da escassez de educação política do povo, não deve fomentar a desfiguração de seu papel na estrutura política da sociedade. Sobre a forma de atuação dos edis, vale rememorar mais uma lição de Hely Lopes Meirelles:

*"No nosso sistema municipal, ao vereador não cabe administrar diretamente os interesses e bens do Município, mas indiretamente, votando leis e demais proposições ou apontando providências e fatos ao prefeito, através de indicações, para a solução administrativa conveniente (...) O vereador não age individualmente, senão para propor medidas à Câmara a que pertence (...) Toda medida ou providência desejada pelo vereador, no desempenho de suas funções, deverá ser conhecida e deliberada pela Câmara, que, aprovando-a, se dirigirá oficialmente, por seu presidente, a quem de direito, solicitando o que deseja o edil"* (ob. cit., pp. 618/619; grifos não constam do original).

Portanto, não deve o vereador assumir um papel que não é seu, afastando-se de tão nobre e imprescindível função no parlamento municipal. A conscientização política deve vir em mão dupla. De um lado, a população deve cobrar do edil um posicionamento atuante no exercício da vereança, mas dentro dos limites de suas atribuições. Por outro lado, os próprios parlamentares devem exercer um papel educativo junto à população, reforçando a elucidação desses limites.

Ainda que teoricamente "indireta" a atuação parlamentar, fundamental e indispensável é a sua atividade, já que pauta as ações do Executivo, refletindo os anseios da sociedade. Ainda segundo os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles:

“Sendo multiformes os aspectos em que as necessidades da comunidade se apresentam a pedir soluções, variadíssima é a atividade do edil, a ser consubstanciada em disposições normativas (leis), em deliberações administrativas (decretos legislativos, resoluções e outros atos), em sugestões ao Executivo (indicações), sobre todo e qualquer assunto da competência local” (ob. cit., p. 618; grifos não constam do original).

Tal visão perfunctória das funções edilícias faz-se necessária para que não se permita que a prática, que hoje reveste a figura de muitos edis em face de sua atuação política municipal, não seja assumida como própria da função e, portanto, revestida da suposta legalidade ou legitimidade que não raramente se pretende atribuir.

De fato, o *exercício parlamentar* é tarefa árdua que demanda entrega e dedicação ao *munus* público conferido. Esse *munus*, antes gratuito, com o tempo passou a ser recompensado pecuniariamente. Inicialmente sem natureza remuneratória, mas apenas como simples subvenção, auxílio pelo desempenho de função pública relevante (sentido etimológico do termo *subsídio*). Hoje, com caráter retributivo e alimentar, reveste-se de natureza remuneratória (*lato sensu*), pago por meio de *subsídio*, não mais em seu sentido etimológico, mas como contraprestação pelos serviços prestados, fixado em parcela única e vedado qualquer tipo de acréscimo (art. 39, § 4º, da CF).

Nesse ponto, cabe uma rápida diferenciação entre os conceitos de *parcela remuneratória* e *parcela indenizatória*. A primeira, como dito acima, por seu caráter retributivo e alimentar, associa-se à subsistência do agente e de seus dependentes, representando o valor recebido pela prestação de uma atividade ou serviço. Tem natureza contínua, regular. A segunda, de caráter meramente ressarcitório, visa à compensação de uma redução do patrimônio jurídico do agente, sofrida em razão do exercício de funções próprias da posição pública ocupada. Tem natureza eventual, não regular.

Portanto, enquanto a *parcela remuneratória* pressupõe relação direta com a realização de uma atividade, ou seja, é a contraprestação ao

trabalho efetuado, a *parcela indenizatória* resgata os gastos eventualmente feitos pelo agente político no exercício de suas atribuições e em detrimento de seu patrimônio jurídico, gastos esses que deveriam ser arcados pelo Poder Público e, como tal, devidamente ressarcíveis ao parlamentar.

A aparente simplicidade terminológica da conceituação feita esbarra na complexidade da caracterização dos gastos efetivamente tidos como indenizáveis ou não. Ora, como ocupante de função pública, a realização de gastos pelo parlamentar deve estar diretamente relacionada ao exercício dessas funções e, conseqüentemente, vinculada ao atendimento do interesse público municipal.

A Carta Política previa expressamente uma única hipótese de pagamento de parcela indenizatória ao parlamentar, era o que dispunha o art. 57, § 7º; leia:

“§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao subsídio mensal” (grifos não constam do original).

Assim, da leitura do dispositivo *supra* concluíam-se que, ao vedar o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao subsídio mensal, o constituinte autorizava implicitamente o pagamento desta em valor menor ou igual a ele. Tal interpretação fundamentava o pagamento de tal quantia a diversas Casas Legislativas pelo Brasil, inclusive o próprio Congresso Nacional.

Entretanto, com a Emenda Constitucional nº 50, de 14.2.06, o art. 57, § 7º, passou a ter a seguinte redação:

“§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação” (grifos não constam do original).

Dessa forma, o que antes representava apenas uma limitação quantitativa, restringindo o valor a ser pago a título de parcela indenizatória

ao máximo de um subsídio, passou a ser uma vedação total, proibindo efetivamente o pagamento de tal vantagem pecuniária em razão da participação do parlamentar em sessão legislativa extraordinária.

Com efeito, em face de sua autonomia administrativa, financeira, política e legislativa, pode a Câmara Municipal criar figura própria de parcela indenizatória, desde que demonstre a necessidade da utilização de tais recursos pelos vereadores no efetivo exercício da atividade parlamentar e respeitados os preceitos constitucional e infraconstitucionais pertinentes.

Cumpra à Câmara observar que a instituição de tal parcela destinada ao ressarcimento de gastos dos parlamentares municipais, assim como a criação de qualquer tipo de despesa pública, deve ser pautada nos princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade, da razoabilidade, da economicidade no trato da coisa pública e, fundamentalmente, no princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

Assim, mais do que a identificação exaustiva de um a um dos gastos tidos como ressarcíveis, cabe à Câmara a observância da finalidade pública destes, de modo que relacione a possibilidade de indenização com a realização das despesas no efetivo exercício da atividade parlamentar.

Espelhando-se nas Casas Legislativas federais e estaduais, inúmeras Câmaras Municipais vêm editando normas locais instituidoras de verbas indenizatórias sob as mais diversas nomenclaturas, quais sejam, verba de gabinete, verba de pronto atendimento, verba de desempenho parlamentar e, mais recentemente, a *verba indenizatória do exercício parlamentar*.

Entretanto, como dito alhures, ainda que em comum tenham as funções próprias de órgãos legislativos, sobretudo a função legiferante, os vereadores diferem dos senadores e deputados federais e estaduais, notadamente, em razão de sua área de atuação restrita.

Pelo fato de residir no mesmo local de seu eleitorado, o vereador não está sujeito às despesas de locomoção, hospedagem, alimentação, entre outras, com a mesma frequência dos demais parlamentares, cujo colégio eleitoral se encontra espalhado por todo o Estado. Tampouco

tem a necessidade de manter escritórios políticos em outras localidades fora da sede do Legislativo em que atua, não se justificando os gastos com locação de imóveis, material de expediente, contratação de pessoal, telefone, entre outros relativos ao custeio de tais gabinetes remotos, externos ao prédio da Câmara.

Não se pode negar que, *eventualmente*, exista a possibilidade de o vereador ausentar-se de seu Município em prol do interesse público local, justificando o pagamento com dinheiro público das despesas efetuadas. Entretanto, para isso existe a figura da *diária*, parcela indenizatória destinada ao ressarcimento de gastos realizados com esse tipo de viagem, devida a qualquer agente público que, no exercício de suas funções, ausenta-se da sede do Município em que trabalha. Sobre o assunto, José Nilo de Castro sustenta que:

“Além do subsídio, assegura-se ao Vereador o direito à percepção de *diárias, correspondentes às despesas de deslocamento (transportes), estada e alimentação, quando do desempenho de suas funções fora do Município*” (*Direito Municipal Positivo*, Belo Horizonte, Del Rey, 2006, p. 113; grifos não constam do original).

Ainda sobre as diárias, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG, em resposta à Consulta nº 624.786:

“No Direito Administrativo, diárias são indenizações destinadas a atender às despesas extraordinárias de alimentação e de hospedagem e são devidas ao servidor durante seu afastamento do órgão a que pertence, por motivo de serviço. Logo, *se a prestação de serviço fora da sede gerou encargos para o servidor, estes serão custeados pela Administração. (...) As diárias não compõem o patrimônio jurídico remuneratório do trabalhador; têm natureza indenizatória; não são retribuição e o seu escopo é o de cobrir despesas extras*” (rel. Conselheiro Moura e Castro, v.u., Sessão de 7.3.01; grifos não constam do original).

Os parlamentares, ainda que agentes políticos, são antes de tudo agentes públicos, servidores públicos *lato sensu*, cuja maior obrigação não é outra senão servir ao público. Como tal,

devem-se sujeitar às regras gerais aplicáveis aos demais agentes públicos, tendo como foco de sua atuação sempre a consecução do interesse público.

A criação desse tipo de parcela indenizatória, seja sob o nome de verba de gabinete, verba de pronto atendimento ou, como o caso em tela, verba indenizatória do exercício parlamentar, por si só não representa ofensa à norma constitucional ou infraconstitucional.

Ocorre que, respeitadas as *nuances* existentes entre elas, de fato todas decorrem de um propósito comum de dotar os parlamentares de certa “autonomia” em seus gabinetes para a realização de gastos compreendidos como de natureza própria da função parlamentar – e, portanto, supostamente de interesse público –, sem a necessidade de subordinação de tais gastos ao processo normal de realização da despesa pública, centralizada nas mãos do agente ordenador da Casa, no caso o Presidente. Veja o que diz Hely Lopes Meirelles:

*“A administração financeira, a contabilidade e a elaboração e execução do orçamento da Câmara, que irá integrar o do Município, são de responsabilidade do presidente”* (ob. cit., p. 641; grifos não constam do original).

A iniciativa de descentralização administrativo-financeira dos gastos, por meio do repasse ao gabinete do vereador, ou a ele próprio, de valores para a manutenção do gabinete, ou, para a realização de despesas de pronto atendimento, ou, ainda, para o ressarcimento de despesas realizadas no exercício da atividade parlamentar, implicaria a transformação anômala de cada gabinete em uma unidade orçamentária autônoma. Da mesma forma, converteria cada parlamentar em um novo ordenador de despesas, desfigurando o seu papel no Legislativo, em uma ingerência clara às competências privativas da Presidência da Câmara.

Sobre a instituição de tais vantagens pecuniárias, assim se manifestou o Tribunal de Contas de Minas Gerais – TCE/MG, em resposta à Consulta nº 643.657:

*“Quanto ao mérito, esclarecemos que esta Corte de Contas já decidiu, em resposta a consultas anteriores versando sobre o mesmo teor, pela impossibilidade da pretensão*

*de dotar cada vereador de verba própria para manutenção de seus respectivos gabinetes, incluindo gastos com gasolina, viagens, frequência a cursos, correspondências, pesquisas, contratação de assessores etc.* (Consultas nºs 612.637, de 25.8.1999; 66.029, de 23.9.1992, e 470.273, de 15.4.1998).

Dessa forma, entende-se que *não é permitido à Câmara Municipal estender para o domínio do gabinete do vereador a gestão dos recursos necessários à sua manutenção, nem conferir a esse gabinete a natureza de repartição administrativa com autonomia financeira para a execução de despesas, tais como concessão de diárias a servidor ou pagamento decorrente de contratação de assessores.*

A receita da Câmara, consistente nos duodécimos repassados pela Prefeitura, deverá ser mantida centralizada escrituralmente numa única tesouraria, em respeito ao *princípio da unidade de caixa*, centralizando-se também, na tesouraria ou pagadoria, o regime ou a forma de aplicação desses recursos.

*Ressalte-se que o regime descentralizado de aplicação de recursos poderá, em alguns casos, comprovar-se antieconômico e atentatório ao princípio constitucional da economicidade, sabendo que a centralização do regime de compras constitui fator de redução de custos, possibilita a instituição do regime de registro de preços previsto em lei e racionaliza os procedimentos burocráticos, gerando economia de serviços, sem falar que afasta os vícios dos fracionamentos de despesas, dentre outros freqüentemente detectados pelos órgãos de controle interno e externo”* (rel. Conselheiro Murta Lages, v.u., Sessão de 5.12.01; grifos não constam do original).

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA, em Parecer Normativo nº 09/2005, sustenta que:

*“Faz-se mister registrar que este TCM não se posiciona contrariamente a que os edis possam reunir as condições necessárias ao desempenho, na sua plenitude, das suas missões constitucionais. O que se questiona é o fato de os mesmos receberem, men-*

sal e habitualmente, determinada quantia, previamente definida, para o fim de realizarem despesas de custeio, privativas do Presidente do Legislativo, a quem compete, aí sim, ordenar as despesas imprescindíveis ao funcionamento do poder desde que previstas, expressamente, na dotação destinada à Câmara Municipal.

Examinando a questão concernente à criação de verbas, pelos Legislativos municipais, destinadas aos edis, em uma das inúmeras oportunidades em que, para tanto, foi provocado, este Colegiado, por um dos seus órgãos, concluiu que a instituição de tais verbas infringe os princípios constitucionais regedores da Administração Pública, a exemplo dos da *legalidade, moralidade, impessoalidade e razoabilidade*" (grifos no original).

E conclui:

"Por tudo quanto exaustivamente esposto resta evidente que, *embora ao vereador se devam garantir as condições necessárias ao desempenho, na sua plenitude, das suas missões constitucionais, não poderá ele, sob nenhum pretexto, se transformar em ordenador de despesas, dotado de verba própria para manutenção de seu gabinete, isso porque não cabe à Câmara Municipal estender para o seu domínio a gestão dos recursos necessários à mencionada finalidade, nem conferir-lhe a natureza de repartição administrativa, com autonomia financeira para a execução de despesas*" (Conselheiro-Presidente Raimundo Moreira, v.u., Sessão de 24.5.05; grifos não constam do original).

Por fim, vale ainda a transcrição do Prejulgado nº 11 do Tribunal de Contas do Estado de Roraima – TCE/RR:

"*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 19/98. 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 nºs 19/98 e 25/00; arts. 1º, inc. XI, e 252, IV, do RITCE/RR" (Decisão nº 023/00, Processo nº 0238/99 – Consulta, Sessão Ordinária de 21.6.00; grifos não constam do original).

Ora, as despesas com gasolina, material de expediente, contratação de assessoria, cópias reprográficas, telefone, entre outras, são despesas de natureza corrente, destinadas ao custeio geral da atividade pública e, como tal, devem ser programadas dentro do plano orçamentário da Câmara como um todo.

Ainda que surja a necessidade *eventual e extraordinária* de aquisição de algum bem ou serviço que fuja ao planejamento efetuado, para isso existem instrumentos próprios na legislação vigente que permitem a realização *excepcional* de despesas sem a regular realização do procedimento licitatório (arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93 – dispensa e inexigibilidade) ou que não possam sujeitar-se ao processo normal de aplicação (art. 68 da Lei nº 4.320/64 – regime de adiantamento/suprimento de fundos).

*O que não se pode admitir é a transformação da excepcionalidade em regra.* A partir do momento em que uma despesa passa a ser habitual e regular, passa também a ser previsível. Assim sendo, deve ser incluída no planejamento orçamentário, evitando-se a excepcionalidade de procedimento que não raramente se apresenta antieconômica ao erário e violadora do princípio da eficiência administrativa.

Como dito, não se condena aqui a criação de parcelas indenizatórias para o ressarcimento de gastos realizados pela edilidade *comprovadamente* no exercício da atividade parlamentar – ainda que não se vislumbre a necessidade dessa criação, já que um planejamento orçamentário

eficiente, aliado à utilização dos mecanismos excepcionais, cumpre perfeitamente o papel desse instrumento, de forma muito mais econômica e transparente. O que se reprova é que a instituição de tais parcelas desvirtue o papel do vereador no exercício do seu *munus*, bem como represente ofensa aos princípios básicos da Administração Pública e às regras pertinentes à responsabilidade da gestão fiscal do orçamento.

Sabe-se que a geração de despesa obrigatória de caráter continuado deve vir acompanhada de estimativa trienal do impacto orçamentário-financeiro do novo gasto, demonstração da origem dos recursos para o seu custeio, comprovação da não-afetação das metas fiscais, apresentação de medidas de compensação financeira (aumento da arrecadação ou corte de despesas) para os períodos seguintes; enfim, deve observar os ditames previstos tanto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00) quanto na Lei Geral do Direito Financeiro (Lei nº 4.320/64).

A inobservância a esses preceitos, além de inquinar a despesa de vício de origem, sendo considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio, tipifica a conduta como crime contra as finanças públicas (art. 359-D do CP), podendo ainda caracterizar ato de improbidade administrativa, cujas cominações constitucionalmente previstas são a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível (art. 37, § 4º, da CF).

Assim, deve o agente público ordenador de despesas ter a consciência clara da responsabilidade por ele assumida, agindo com cautela na criação de novos gastos e pautando sempre a sua atuação nos princípios basilares da Administração Pública, como a legalidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade, economicidade e supremacia do interesse público.

As verbas de natureza indenizatória, caso instituídas, seja sob que nomenclatura estejam, devem ser tidas tão-somente como a fixação de um limite mensal máximo e não cumulativo, para a realização de tais despesas por cada parlamentar.

A estipulação de uma cota mensal por vereador não significa a vinculação do *quantum* a ele, a propriedade sobre o valor reservado. O dinhei-

ro é público. A *res* é pública. Daí a impossibilidade da sua cumulatividade em uma espécie de “conta corrente” própria do edil. A parcela é *indenizatória*, e *não remuneratória*.

O que pode existir de fato é uma previsão de limite orçamentário máximo para gastos mensais daquela natureza que, caso não utilizados pelo vereador, permanecem na conta única do orçamento, e não vinculados a uma conta específica do edil.

Entre os fundamentos básicos que caracterizam a natureza indenizatória de tais verbas está exatamente a sua *eventualidade*. A transmutação da vantagem de eventual para habitual caracterizaria uma forma irregular de remuneração indireta, o que é manifestamente vedado pela norma constitucional.

Por isso, não deve haver entrega regular e mensal dos valores ao vereador. A movimentação financeira de tais recursos, quando efetivamente necessários ao exercício parlamentar, deve obedecer às normas pertinentes à gestão orçamentária e financeira da Administração, sendo movimentada pela tesouraria da Casa Legislativa (ou órgão correspondente), obedecendo aos estágios normais da despesa pública e precedida de procedimento licitatório quando o volume dos gastos assim exigir.

Os valores continuam geridos pelo agente ordenador – e não pelo vereador –, competindo a ele a responsabilidade pelo controle e a fiscalização das despesas efetuadas, verificando e comprovando a real necessidade pública da realização dos gastos, tudo em observância às regras de responsabilidade fiscal e orçamentária.

### III – CONCLUSÕES

1. O exercício parlamentar deve estar diretamente relacionado às atribuições constitucionais conferidas aos membros do Poder Legislativo, constituindo-se notadamente na função legislante, além das funções típicas de fiscalização e controle, e atípicas, de natureza executiva e jurisdicional.

2. O exercício da vereança pressupõe a consecução do interesse público, de maneira que a atuação do edil deve-se pautar nos princípios que regem a Administração Pública, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e supremacia do interesse público.

3. Cabe à Câmara Municipal fornecer as condições necessárias ao edil para a realização de suas funções constitucionalmente previstas, devendo para tanto proceder a um planejamento orçamentário adequado a suprir tais necessidades de forma que evite a realização de gastos pelas vias excepcionais da contratação direta (sem o necessário procedimento licitatório) ou por meio do regime de adiantamento (suprimento de fundos).

4. Por residir no mesmo local de seu eleitorado, o vereador não tem a necessidade de manter escritórios políticos em outras localidades fora da sede do Legislativo em que atua, também não se sujeitando às despesas de locomoção, hospedagem, alimentação, entre outras, com a mesma frequência dos demais parlamentares cujo colégio eleitoral se encontra espalhado por todo o Estado.

5. As despesas realizadas na eventual necessidade de o vereador ausentar-se da sede do Município a serviço deste poderão ser supridas pelo regime de *diárias*, aplicáveis a todo e qualquer agente público.

6. Ainda que se vislumbre a possibilidade de criação de tal espécie de parcela indenizatória, seja nominada de verba de gabinete, verba de pronto atendimento, verba de desempenho parlamentar e, mais recentemente, *verba indenizatória do exercício parlamentar*, esta deve ser tida tão-somente como a fixação de um limite orçamentário para a realização de gastos dessa natureza, comprovados e autorizados pelo agente ordenador que assumirá a responsabilidade de seus atos junto aos órgãos responsáveis de controle.

7. É incabível transformar o gabinete em unidade orçamentária autônoma, bem como conferir ao vereador a competência própria de agente ordenador; os recursos devem ser geridos pela tesouraria da Câmara, vedada a sua entrega diretamente ao edil.

É a manifestação.

*S.m.j.*

Belém, 17 de agosto de 2006.

Câmara Municipal – Sessões Extraordinárias – Recesso Parlamentar  
Convocação pelo Chefe do Executivo – Pagamento – Admissibilidade  
Valor que Não Pode Ultrapassar o dos Subsídios

*Tribunal de Contas do Estado do Paraná*

Consulta. Câmara Municipal. Pagamento de vantagens. 1. Questionamento sobre possibilidade de pagamento de sessões extraordinárias. 2. Resposta na forma da instrução.

Protocolo nº 71444/03-TC

Decisão: Acórdão nº 438/06-TC (unânime)

RELATÓRIO

Tratam estes autos de consulta efetuada pelo Presidente da Câmara Municipal de Nova Prata do Iguaçu. Estão presentes os pressupostos de admissibilidade, conforme dispõem os arts. 311 e 312, inc. II, do Regimento Interno deste Tribunal.

Ultrapassada esta questão, manifesta-se aquela autoridade em arrazoado que se resume nos seguintes quesitos:

a) É possível o pagamento de sessões extraordinárias em convocação feita pelo Poder Executivo?

b) É possível o pagamento de sessões extraordinárias em convocação feita pelo Presidente da Câmara ou por sua Mesa Executiva?

Anexa cópia e resolução que fixou os subsídios para a Legislatura de 2001 a 2004. A Assessoria Jurídica da Câmara informou considerar justa a remuneração dos vereadores por participação em sessões extraordinárias somente quando convocadas pelo Poder Executivo, não cabendo tal benefício nas demais.

A Diretoria de Contas Municipais, no Parecer nº 114/03, manifestou-se no sentido de que as sessões extraordinárias devem ser pagas somente quando ocorram durante os recessos parlamentares, e seu valor não poderá ultrapassar o dos subsídios mensais, sejam elas convocadas pelo Executivo ou pelo próprio Legislativo, conforme conclusão de fls. 15 dos autos.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 10587/04, considerou tratar-se de matéria abordada pelo Provimento nº 56/2005-TC, que sedimentou o entendimento de que “sessão legislativa extraordinária é definida como o período de funcionamento da Câmara Municipal durante o recesso parlamentar, por convocação do chefe do Poder Executivo” (art. 4º, inc. V). Opina, ao final, pela resposta à consulta nos termos do provimento citado.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de consulta protocolados sob nº 71444/03,

Acordam os Membros do Tribunal Pleno, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, por unanimidade, em:

Conhecer da presente consulta e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos: “sessão legislativa extraordinária só pode ser convocada no recesso parlamentar pelo chefe do Poder Executivo, e o valor não pode ultrapassar o dos subsídios mensais”.

Participaram da Sessão os Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Henrique Naigeboren e Caio Marcio Nogueira Soares, e os Auditores Marins Alves de Camargo Neto e Ivens Zschoerper Linhares.

Presente o Procurador-Geral do Estado junto a este Tribunal, Gabriel Guy Léger.

Sala das Sessões, 20 de abril de 2006 – Sessão nº 16.

Artagão de Mattos Leão, Conselheiro-Relator – Heinz Georg Herwig, Presidente.