TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Proc. Nº 24.701/11 Fls. 106
Secretaria do Tribunal / Funcionário
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Processo TC-E-024701/11
Assunto ..... Consulta sobre possibilidade de pagamento de sessão extraordinária aos vereadores em período de recesso parlamentar.
Interessado..... Francisco Carlos Amorim do Nascimento.
Relator: ..... Luciano Nunes Santos

1 RELATÓRIO

Trata-se de consulta direcionada à Presidência deste Tribunal pelo senhor Francisco Carlos Amorim do Nascimento, Prefeito Municipal de Colônia do Gurguéia, o qual solicita manifestação deste Tribunal de Contas acerca das seguintes questões:

> 1. É possível pedir o ressarcimento no ano de 2011 do pagamento de sessões extraordinárias realizadas no ano de 2009?
>
> 2. A quem deve ser solicitado o pagamento indevido: vereadores ou Presidente da Câmara Municipal?
>
> 3. A presidência da Câmara deve pagar sessão extraordinária se esta for ressarcida (*sic*), uma vez que foi convocada pelo chefe do poder executivo municipal?
>
> 4. As sessões extraordinárias convocadas pela Presidência da Câmara para deliberarem sobre assuntos relevantes devem ser pagas?
>
> 5. A Presidência da Câmara pode convocar sessão extraordinária para apreciar projeto de lei proveniente do poder executivo?

Foi proferido despacho pelo recebimento da consulta à fl. 03.

A comissão de regimento e jurisprudência do Tribunal de Contas manifestou às fls. 08/09 e concluiu que, *verbis*:

> O presente processo, em síntese, tem por objeto consultar a esta Corte de Contas sobre a possibilidade de aplicação do art. 57 da Lei nº 8.666/1993 nos contratos de execução de serviços de manutenção rodoviária.
>
> Com fulcro no art. 338 do Regimento Interno do TCE-PI (R.I.) procedeu-se com a pesquisa junto ao banco de dados desta Corte de Contas.
>
> Finalizada a pesquisa, constatou-se que existem decisões desta Corte de Contas relacionado com a matéria objeto dos presentes autos, conforme documentos anexos – doc. 01 a 03.
>
> Assim ante a ausência acima expressa, e observando o despacho exarado às fls. 07 dos autos, encaminhe-se os autos a Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal – DFAM para a tramitação seguinte.

A manifestação acima padece de incoerência com o tema suscitado pelo consulente. No entanto, não é passível de afetar, por si só, a análise do mérito, pois foram acostados documentos aos autos pela Comissão de regimento e jurisprudência às fls. 10/84 que têm

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Proc. Nº 24.701/11 Fls. 107
Secretaria das Sessões / Funcionário
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

relação direta com a situação posta, com exceção da decisão de fls. 13/16. Esta decisão trata de despesas de gabinete. Por seu turno, a decisão e respectivo parecer técnico de fls. 18/36 contém conteúdo análogo à situação posta para análise. Na mesma linha é o parecer de fls.39/84.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 Dos requisitos de admissibilidade

Preliminarmente, observa-se que a referida petição não preenche, em tese, os requisitos estatuídos no Regimento Interno do Tribunal (Resolução TCE n.º 13/11, de 26 de agosto de 2011).

É que, apesar do consulente ter competência para formular a consulta (art. 201, II, "a"), a mesma não foi instruída com cópias do parecer do órgão de assistência técnica/jurídica e da legislação pertinente ao objeto da consulta (art. 201, §1º do Regimento Interno).

Sequer foi acostado aos autos cópia da lei/resolução que autorizou o pagamento de indenização aos vereadores por sessões extraordinárias realizadas no Município, descumprindo o preceituado no art. 201, §1º, *in fine*, do Regimento Interno do Tribunal (Resolução TCE n.º 13/11, de 26 de agosto de 2011).

É oportuno registra ainda que o objeto não é dotado de abstração (art. 202), pois está relacionado a um caso concreto ocorrido no Município. Entretanto, tendo em consideração o relevante interesse público da matéria, é oportuno que o Tribunal se manifeste sobre o mérito, em respeito ao art. 203 do Regimento Interno. Nessa linha foi o despacho do Presidente desta Corte de Contas.

Vencidos os pressupostos de admissibilidade, passo a opinar sobre o mérito.

Tendo em vista a complexidade das questões postas, será feita uma análise individualizada dos itens indagados pelo consulente.

2.2. Possibilidade de pagamento de sessão extraordinária pelo Presidente da Câmara quando a convocação for realizada pelo chefe do Poder Executivo Municipal.

De início, é oportuno registrar que o pagamento de sessão extraordinária aos membros do Congresso Nacional era autorizado pela Constituição Federal até o advento da Emenda Constitucional 50/2006 de 14 de fevereiro de 2006. Ocorre que essa emenda passou a proibir pagamento indenizatório em razão de convocação extraordinária de parlamentar no âmbito do Congresso Nacional, nos precisos termos do art. 57, §7° da Constituição Federal, que assim enuncia:

> Art.57. O Congresso Nacional reunir-se-á anualmente, na Capital Federal, de 02 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de setembro.
>
> (...)
>
> § 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á:
>
> (...)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Proc. Nº 24701/11 Fls. 108
Secretaria das Câmaras / Funcionário
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

> II – pelo Presidente da República, pelo Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as casas, em caso de urgência ou interesse público relevante, em todas as hipóteses deste inciso com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional.
>
> § 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para o qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, **vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação.** (grifo nosso).

Pelo princípio da simetria constitucional, impõe-se a adoção, pela Constituição dos Estados-Membros e pela Lei Orgânica dos Municípios, dos paradigmas traçados pela Constituição da República, salvo quando esta dispõe em contrário[1], conforme inteligência do art. 29, da Lei Maior[2]. Como no plano nacional está proibido o pagamento de parcela indenizatória pela convocação extraordinária de sessão legislativa, estende-se essa vedação, dada a regra da simetria, aos vereadores eventualmente convocados para tanto.

Em outras palavras, vê-se como ilegítima a concessão de indenização ou qualquer espécie de pagamento em razão da convocação extraordinária dos parlamentares municipais para apreciação de matérias, tendo em conta o que determina o art. 57, § 7º, da Constituição Federal.

Sobre o princípio da simetria, que justifica o alcance da sobredita vedação ao parlamento municipal, são precisas as palavras de Hely Lopes Meirelles:

> Essa simetria, aliada ao disposto no art. 29, caput, da CF, impõe estendam-se à Câmara de Vereadores os princípios constitucionais que regem o Poder Legislativo Federal, no que for compatível com as peculiaridades do governo local e cabível no campo restrito das atividades editalícias.[3]

Na mesma linha são os ensinamentos de Raul Machado Horta:

> As normas centrais da Constituição Federal, participando das características da norma jurídica, designam um conjunto de normas constitucionais vinculadas à organização da forma federal de Estado, com missão de manter e preservar dentro da pluralidade das pessoas jurídicas, dos entes dotados de soberania na União e de autonomia nos Estados-Membros e nos Municípios, que compõem a figura complexa do Estado Federal. As normais centrais não são normas de centralização, como as do Estado Unitário. São normas constitucionais federais que servem aos fins da participação, da coordenação e a da autonomia das partes constitutivas do Estado Federal. Distribuem-se em círculos normativos, configurados na Constituição Federal, para ulterior projeção nas Constituições dos Estados. Nem sempre dispõem de aplicação imediata e automática. Identificam o figurino, o modelo federal, para nem introduzir-se posteriormente, o constituinte federal, em sua tarefa de organização do Estado Federado. Não são normas inócuas. A infrigência de normas dessa natureza, na Constituição ou na legislação estadual, gera a sanção da inconstitucionalidade. (Direito Constitucional. 3ª ed., ver., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 284)

---

[1] NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional.** São Paulo: Método, 2008, p. 76.

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

[3] **Direito Municipal Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Proc. Nº 24.701/11 Fls. 109
Secretaria da [illegible] / Funcionário
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

Isso se justifica porque, *in casu*, não se cuida de mero assunto *interna corporis*, mas sim do próprio Estatuto dos Congressistas (CF/88), entendido como conjunto de normais instituidoras das imunidades e vedações parlamentares que orientam, garantem e limitam o exercício do mandato dos membros do Poder Legislativo, para que sua atuação se dê com liberdade quanto aos demais Poderes e de acordo com o interesse de seus representados.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais expediu a Instrução Normativa n.º 01/2007, asseverando a impossibilidade de se pagar aos Vereadores qualquer indenização por participação em sessão extraordinária, que, em seu art. 4º, ratifica as orientações constitucionais. É seu teor, *in verbis*:

> Art. 4º - [...]
>
> Parágrafo único: A partir da Emenda Constitucional n.º 50/2006, **não poderão ser concedidos acréscimos pecuniários ao subsídio único recebido pelos vereadores a título de participação em sessão legislativa extraordinária, ficando resguardadas as parcelas recebidas àquele título, sob a égide do dispositivo constitucional revogado, tendo em vista a redação anterior do § 7º do art. 57 da Constituição Federal**. (sem grifo no original).

Como si ver na norma acima, os pagamentos realizados aos vereadores até 14/02/2006 não autorizam a restituição, pois estão respaldados na redação original da Constituição Federal. Por seu turno, os pagamentos realizados em decorrência de sessões extraordinárias a partir de 14/02/2006 são ilegais por afronta direta ao texto constitucional. Logo, devem ser restituídas aos cofres públicos.

É bem verdade que o Tribunal de Contas do Estado do Piauí se manifestou em 2009 pela possibilidade do pagamento de sessões extraordinárias no período de **recesso parlamentar**, vedando, por seu turno, o pagamento durante o período legislativo. Senão vejamos:

> Acórdão nº 2.144/2009
>
> Consulta formulada ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí pelo Presidente da Câmara Municipal de Boqueirão do Piauí, Sr. Edimilson Gomes Ribeiro. Pagamento de verba indenizatória por Sessão Extraordinária, no curso do período legislativo e no período de recesso legislativo, para apreciar e votar Projetos de Leis e Matérias de interesse do Município. **Impossibilidade de pagamento, por inconstitucionalidade, no curso do período legislativo. Possibilidade de pagamento, por constitucionalidade, no período de recesso legislativo, observado o limite previsto no regramento constitucional.** Decisão unânime. ((sem grifo no original).

Ocorre que o entendimento adotado na consulta acima não tem respaldo constitucional. É que o § 7º do art. 57 da Constituição Federal não traz nenhuma exceção que autorize o pagamento. Foi nesse sentido a consolidação da jurisprudência dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça. A título exemplificativo, seguem as seguintes ementas:

> **ADI 4.509 MC / PA.**
>
> EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL PARAENSE N. 47/2010. **PAGAMENTO DE PARCELA INDENIZATÓRIA POR CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Proc. Nº 24.701/11 Fls. 110
Secretaria das Sessões / Funcionário
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

EXPRESSA (§ 7o DO ART. 57 E § 2º DO ART. 27, DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA).

(...) Além do dispositivo já mencionado pela Ministra Cármen Lúcia, no artigo 27, § 7º, da Constituição Federal, eu me permitiria também invocar o artigo 25, no que concerne ao princípio de que os Estados devem se organizar e as suas Constituições e leis adotarem os princípios da Constituição. **E um dos princípios basilares da nossa Constituição é a obediência quando há previsão expressa da simetria explícita, que é exatamente o que ocorre neste caso.**

E ainda que não houvesse essa simetria explícita, nós estamos no campo também da moralidade da legislação. Hoje há uma abordagem sobre a moralidade dos atos administrativos, mas também o princípio da moralidade aplicável à legislação. E o jurista americano *Lon Fuller* afirma que há caso em que **é preciso se declarar a inconstitucionalidade em razão da ausência de moralidade interna da lei.** (sem grifo no original)

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.587 GOIÁS

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 147, § 5º, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS. **PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO AOS PARLAMENTARES EM RAZÃO DA CONVOCAÇÃO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA. AFRONTA AOS ARTS. 39, § 4º, E 57, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE VEDAM O PAGAMENTO DE PARCELA INDENIZATÓRIA EM VIRTUDE DESSA CONVOCAÇÃO.** PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E PERIGO DA DEMORA CONFIGURADOS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

I – O art. 57, § 7º, do Texto Constitucional, numa primeira análise, veda o pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares em razão de convocação extraordinária, norma que é de reprodução obrigatória pelos Estados membros por força do art. 27, § 2º, da Carta Magna.

II – A Constituição é expressa, no art. 39, § 4º, ao vedar o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio percebido pelos parlamentares. (sem grifo no original)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) SEM PEDIDO DE LIMINAR - PRELIMINAR DE INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL - REJEITADA - ART. 6º DA LEI MUNICIPAL N. 807 DE 28 DE SETEMBRO DE 2000, QUE FIXA O SUBSÍDIO DE AGENTES POLÍTICOS DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DOURADA - DIREITO SOCIAL GARANTIDO PELO ART. 7º, INCISO VIII, DA CR/88 - NECESSIDADE DE PREVISÃO EM LEI - INACOLHIMENTO DA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE - DEMAIS DISPOSITIVOS - ART. 1º, §§ 1º E 2, ART. 3º (EM PARTE) DA LEI MUNICIPAL N. 984/08, O ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, O ART. 5º, CAPUT, §§ 1º E 2º E O ART. 7º, TODOS DA LEI MUNICIPAL N. 807/00 - VINCULAÇÃO SUBSÍDIO DOS AGENTES POLÍTICOS EM RELAÇÃO ÀQUELE DOS DEPUTADOS ESTADUAIS E DEMAIS SERVIDORES PÚBLICOS - VIOLAÇÃO DO ART. 37 INC., XII DA CR/88 E DO ART 24, § 3º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - **PAGAMENTO DE VERBA INDENIZATÓRIA A VEREADOR POR PARTICIPAÇÃO EM ASSEMBLÉIA LEGISTATIVA EXTRAORDINÁRIA – VIOLAÇÃO ARTIGOS 57, §7º DA CR/88,** REFORÇADO PELA EC 50/2006 E O ART. 53, §6º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE MINAS GERAIS - JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE A

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Proc. Nº 24.701/11 Fls. 111
Secretária das Sessões / Funcionário
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

> REPRESENTAÇÃO. (TJMG – ADI n.º 1.0000.09.502306-5/000 – Município de Cachoeira Dourada – Rel. Des. Roney Oliveira – j. 26.05.2010 – DJ 30.07.2010). (grifo nosso)
>
> EMENTA: (...) **Pagamento de verbas extraordinárias. Vereadores. Comparecimento a sessões. Inconstitucionalidade manifesta. Representação acolhida nesta parte. Inconstitucionalidade do art. 134, § 4º da Lei Orgânica do Município.** (...) **A Lei Orgânica do Município, ao autorizar no § 4º do artigo 134 da Lei Orgânica Municipal o pagamento de verbas indenizatórias aos vereadores pelo comparecimento à sessão extraordinária da Câmara, viola abertamente a disciplina constitucional da matéria, de observância obrigatória pelos Municípios, estampada nos artigos 53, § 6º, da Constituição Estadual, e 57, § 7º, da Constituição Federal, que proíbem o pagamento de parcela indenizatória em razão de convocação.** (TJMG – ADI n.º 1.0000.09.501287-8/000 – Município de Conceição do Mato Dentro – rel. Des. Herculano Rodrigues – j. 14.04.2010 – DJ 14.05.2010) (grifos nossos).

Diante do entendimento consolidado dos Tribunais, é forçoso concluir que o pagamento de sessões extraordinárias aos vereadores, seja no período legislativo ou no recesso parlamentar, é indevido. É irrelevante a discussão a respeito de quem realizou a convocação (Presidente da Câmara ou Prefeito). O pagamento de sessão extraordinária sujeita o ordenador da despesa e os beneficiários às penalidades da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92), *verbis*:

> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:
>
> (...)
>
> VII - **conceder benefício administrativo** ou fiscal **sem a observância das formalidades legais** ou regulamentares aplicáveis à espécie;
>
> (...)
>
> IX - **ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei** ou regulamento;
>
> (...)
>
> XI - **liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes** ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;
>
> Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:
>
> I - **praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento** ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Proc. Nº 24701/11 Fls. 112
Secretaria das Sessões / Funcionário
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

2.3. Possibilidade de pagamento de sessões extraordinárias convocadas pela Presidência da Câmara para deliberarem sobre assuntos relevantes.

Conforme exposto no item 2.2, a discussão a respeito da autoridade que convocou a sessão extraordinária e da natureza do objeto discutido na deliberação legislativa é irrelevante para fins de apurar a possibilidade do pagamento. O § 7º do art. 57 da Constituição Federal é peremptório ao vedar o pagamento de sessões extraordinárias. Não excepcionou nenhuma hipótese. Portanto, a convocação pelo Presidente da Câmara para deliberar sobre assuntos relevantes não autoriza dispêndio de natureza indenizatória aos vereadores.

2.4. Possibilidade de convocação de sessão extraordinária pela Presidência da Câmara para apreciar projeto de lei proveniente do Poder Executivo.

A questão posta requer a análise da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interna da Câmara Municipal. No entanto, o consulente não acostou aos autos os referidos documentos.

Tomando como parâmetro o art. 57, § 6º da Constituição, é possível concluir que a convocação pode ser realizada tanto pelo Prefeito quanto pelo Presidente da Câmara ou a requerimento da maioria absoluta dos vereadores. No entanto, essa convocação depende de aprovação, *mutatis mutandis*, da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal. Senão vejamos:

> Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.
>
> (...)
>
> § 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á:
>
> (...)
>
> II - pelo **Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados** e do Senado Federal ou **a requerimento da maioria dos membros** de ambas as Casas, **em caso de urgência ou interesse público relevante, em todas as hipóteses deste inciso com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional**. (sem grifo no original).

No entanto, convém esclarecer que, quando o Prefeito encaminha à Câmara Municipal projeto de lei, durante o recesso parlamentar, fundamentado em situação de urgência ou de interesse público relevante, a convocação da Câmara para deliberar em sessão extraordinária deve fazer parte do próprio projeto de iniciativa do Executivo. Nessa hipótese, resta ao Presidente do Poder Legislativo Municipal fazer a devida convocação dos Vereadores, com antecedência razoável, para a sessão extraordinária realizada com base no pedido do Prefeito Municipal.

Registre-se que não é dado ao Presidente da Câmara se omitir na convocação dos vereadores. A omissão consistente na não convocação da necessária sessão extraordinária da Câmara para deliberar sobre o projeto de lei requerido pelo Prefeito configura violação aos princípios e regras jurídicas que devem preservar a harmonia entre os poderes. Assim agindo, o Poder Executivo está autorizado a socorrer-se do Poder Judiciário com o intuito de que o Poder Legislativo seja obrigado a deliberar sobre a matéria posta pelo Poder

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Proc. Nº 24.701/11 Fls. 113
Secretaria das Câmaras / Funcionário
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

Executivo, pois não se pode tolerar atitude caprichosa que viola o princípio da independência dos Poderes. Nesse sentido é o escólio de José Nilo de Castro, *verbis*:

> O exercício dos poderes municipais decorre do Texto Constitucional. Dessarte, se o Executivo não cumpre sua missão constitucional, a Câmara Municipal pode e deve responsabilizá-lo. **E, por outro lado, se o Legislativo Municipal for omisso? Nesta hipótese, como advertimos, se por qualquer motivo não forrado em lei, deixar a Câmara de cumprir suas funções em prol do Município, assegura-se ao Prefeito o direito de, quer através de Mandado de Segurança, quer através de Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão, ter os serviços legislativos em funcionamento regular** (JOSÉ NILO DE CASTRO, "Direito Municipal Positivo", Ed. Del Rey, 1991, p. 310, sem destaque no original).

Na mesma linha e com a sapiência que lhe é peculiar são os ensinamentos de Hely Lopes Meireles, *verbis*:

> As leis orgânicas dos Municípios normalmente atribuem competência ao prefeito para a convocação extraordinária da Câmara, mas, mesmo que omitam essa atribuição, pode o Chefe do Executivo exercê-la para a votação de matéria urgente e de interesse público. Diante da nova sistemática constitucional do processo legislativo, que permite ao Chefe do Executivo enviar projetos de lei com prazo de urgência para sua aprovação, alguns intérpretes têm entendido que o prefeito só poderá convocar extraordinariamente a Câmara durante o seu recesso.
>
> Não pensamos assim, pois a convocação pode destinar-se a antecipar sessões ordinárias muito espaçadas – o que é comum nos pequenos Municípios – ou a deliberar sobre atos ou contratos sujeitos a autorização ou aprovação da Câmara, mas não sob a forma de lei. Em tais casos, se a matéria é urgente e de interesse público, cabe ao prefeito convocar sessões extraordinárias para sua votação, independentemente das sessões ordinárias regimentais e de estar ou não a Câmara em funcionamento ou em recesso. ("Direito Municipal Positivo", Ed. Malheiros, 6ª ed., 1993, p. 557).

Diante do exposto, conclui-se que o Presidente da Câmara deve atender a convocação da sessão extraordinária realizada pelo Prefeito para apreciar projeto de lei nas hipóteses de urgência ou interesse público relevante ocorrido durante o recesso parlamentar. Ou seja, cabe ao Presidente da Câmara, sob pena de violação do princípio da independência dos Poderes, comunicar tal fato aos demais Vereadores, designando-se desde logo sessão da Câmara para deliberar sobre o assunto. A não ser por este caminho, a omissão do Legislativo colocará a perder toda e qualquer iniciativa do Governo Municipal, que ficará inviabilizado em razão da ausência de simples deliberação sobre o projeto de lei.

2.5. Possibilidade de pedir o ressarcimento no ano de 2011 de pagamento referente a sessões extraordinárias realizadas no ano de 2009.

A indagação feita pelo consulente dispensa qualquer esforço interpretativo no sentido de ser plenamente possível a exigência de ressarcimento dos valores pagos indevidamente no ano de 2009. Isso se dá por duas razões.

Primeiramente, o direito de a administração pública anular ato que beneficie terceiros decai em cinco anos. Nesse sentido é a previsão expressa no art. 54 da Lei n. 9.784/99, *verbis*:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Proc. Nº 24.701/11 Fls. 114
Secretaria das Sessões / Funcionário
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

> Art. 54. **O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.**
>
> §1° No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.
>
> §2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

É bem verdade que a Lei acima Regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Cabe aos Estados e Municípios normatizar a respeito dos processos administrativos dos respectivos entes. No entanto, os Tribunais têm entendido que, na ausência de norma municipal, aplica-se a Lei Federal.

Com relação aos servidores públicos federais, a restituição do recebido indevidamente tem previsão expressa no art. 46 da Lei n. 8.112/90, *verbis*:

> Art. 46. As reposições e indenizações ao erário, atualizadas até 30 de junho de 1994, serão previamente comunicadas ao servidor ativo, aposentado ou ao pensionista, para pagamento, no prazo máximo de trinta dias, podendo ser parceladas, a pedido do interessado.
>
> § 1º O valor de cada parcela não poderá ser inferior ao correspondente a dez por cento da remuneração, provento ou pensão.
>
> § 2º Quando o pagamento indevido houver ocorrido no mês anterior ao do processamento da folha, a reposição será feita imediatamente, em uma única parcela.
>
> § 3º Na hipótese de valores recebidos em decorrência de cumprimento a decisão liminar, a tutela antecipada ou a sentença que venha a ser revogada ou rescindida, serão eles atualizados até a data da reposição.

No que diz respeito ao prazo para demandar em juízo relativo ao pagamento realizado indevidamente por exercentes de mandato político, este é também de 5 anos, contados do término do mandato. Senão vejamos o que prevê o art. 23 da Lei n. 8.429/92, *verbis*:

> Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:
>
> I - **até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança**;
>
> II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego. (sem grifo no original).

A sistemática acima exposta segue a mesma linha adotada pelo Código Tributário Nacional para a administração constituir e cobrar os créditos tributários, consoante previsão dos artigos 173 e 174, *verbis*:

> Art. 173. **O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos**, contados:
>
> I - do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Proc. Nº 24.701/11 Fls. 115
Secretaria da 1ª Câm. / Funcionário
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

> II - da data em que se tornar definitiva a decisão que houver anulado, por vício formal, o lançamento anteriormente efetuado.
>
> Parágrafo único. O direito a que se refere este artigo extingue-se definitivamente com o decurso do prazo nele previsto, contado da data em que tenha sido iniciada a constituição do crédito tributário pela notificação, ao sujeito passivo, de qualquer medida preparatória indispensável ao lançamento.
>
> Art. 174. **A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos**, contados da data da sua constituição definitiva.

Em segundo lugar, é oportuno registrar que, com relação à ação de ressarcimento de dano causado ao erário, esta é imprescritível, conforme preceitua o art. 37, §5º, da Constituição Federal, *verbis*: "§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento**". (sem grifo no original).

Portanto, conclui-se que a administração pública tem o prazo de 5 anos para anular seus atos eivados de ilegalidade/inconstitucionalidade. Esse prazo tem natureza decadencial. Além desse prazo, a administração tem o prazo de 5 anos para propor demanda perante o Poder Judiciário, contados a partir do término do mandato, com o objetivo de responsabilizar os agentes políticos que praticar ilícito administrativo. No entanto, no que diz respeito especificamente ao dever de ressarcir os danos causados à administração, esse prazo é imprescritível, podendo o agente ser demandado a qualquer tempo.

2.6. A quem deve ser solicitado o pagamento indevido: vereadores ou Presidente da Câmara Municipal?

A responsabilidade pelo pagamento, para fins da lei de improbidade administrativa, indevido é solidária do ordenador da despesa e do beneficiário, conforme se extrai da Lei nº 8.429/1992. É que o art. 10, IX tipifica a conduta do ordenador que realiza despesa sem autorização legal como ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário. Senão vejamos:

> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:
>
> (...)
>
> IX - **ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento**. (sem grifo no original).

Por seu turno, os artigos 5º e 6º estendem a responsabilidade pelo ressarcimento tanto ao agente público quanto ao terceiro beneficiário, *verbis*:

> Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do **agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano**.
>
> Art. 6º No **caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio**. (sem grifo no original).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Proc. Nº 24.701/11 Fls. 116
Secretaria dos Plenários / Funcionário
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

A jurisprudência dos tribunais superiores é no sentido de que tanto o pagamento quanto o recebimento de valores de má fé gera o dever de indenizar. Ou seja, nessa hipótese, a responsabilidade pela devolução da gratificação recebida pelo servidor público é, nos termos do estatuto que regulamenta a carreira, do próprio agente político que recebeu indevidamente. Por seu turno, a responsabilidade do ordenador da despesa decorre da Lei de Improbidade, consoante exposto acima. Nesse sentido são os precedentes abaixo:

> RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR . PEDIDO DE EXONERAÇÃO. RECEBIMENTO DE VALORES A MAIOR. BOA-FÉ NÃO CARACTERIZADA. RESTITUIÇÃO DOS VALORES.
>
> I - O c. Superior Tribunal de Justiça, a partir do julgamento do Recurso Especial nº 488.905/RS, passou a entender inviável a restituição de valores erroneamente pagos pela Administração, em virtude de desacerto na interpretação ou má aplicação da lei, em face da boa-fé do servidor.
>
> II - **Na espécie, não há como caracterizar a boa-fé, uma vez que o servidor recebeu o valor integral de determinada gratificação quando não houve a devida contraprestação do serviço durante o período correspondente**. (sem grifo no original).
>
> **APELACAO EM MANDADO DE SEGURANCA 70506**
>
> CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROFESSOR COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. DEVOLUÇÃO DAS VANTAGENS PERCEBIDAS. MÁ-FÉ. POSSIBILIDADE.
>
> (...)
>
> II – Quando o professor solicitar a mudança do regime de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais para 40 (quarenta) horas semanais em dedicação exclusiva, tendo ciência inequívoca de que, para obter a mudança de regime, deveria abdicar de qualquer outro vínculo empregatício, **não lhe é devido o recebimento da gratificação que exige o exercício da função em tempo integral sem o desempenho cumulativo com outro cargo, emprego ou função**.
>
> III - **Não permitir a devolução ao erário de quantia recebida indevidamente pelo professor quando o mesmo sabia que deveria dedicar-se exclusivamente ao cargo de professor na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro para fazer jus ao recebimento da gratificação, seria beneficiá-lo com a sua própria torpeza**. (sem grifo no original).

No entanto, se os vereadores receberam os valores de boa fé, o dever de ressarcir os cofres públicos recai apenas sobre a autoridade que determinou o pagamento. Nesse sentido é remansosa a jurisprudência pátria. Senão vejamos:

> **Processo: AC 31718 RS 2001.71.00.031718-1**
>
> ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. SUPRESSÃO GDCT. RESTABELECIMENTO. DESCONTO RETROATIVO A TÍTULO DE REPOSIÇÃO DO ERÁRIO. INVIABILIZAÇÃO. VALORES PERCEBIDOS DE BOA FÉ. CF, ART. 5º, LIV, LEIS 8.691/93, 9.638/98, 9.647/98, MP 2.229-43.
>
> Inviável anular a decisão que suspendeu o pagamento da Gratificação de Atividade de Ciência e Tecnologia - GDCT à apelante, pois a sua situação funcional não se enquadra nas hipóteses previstas no artigo do 5º da Lei

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Proc. Nº 24.701/11 Fls. 117
Secretaria das Sessões / Funcionário
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

9.638/98 e no rol do § 1º do art. 1º da Lei 8.691/93, sendo incabível, portanto, indenização por dano moral. Entretanto, os descontos praticados nos vencimentos da servidora a título de reposição ao erário são indevidos, pois **os pagamentos da mencionada gratificação, efetuados por determinação do ordenador de despesas, ficam abrangidos pela presunção de legalidade dos atos administrativos.** Pronunciamento posterior do Tribunal de Contas da União, órgão meramente administrativo e não judicante, determinando a supressão da GDCT, não pode retroagir para alcançar atos já praticados, **sendo inviável imputar aos servidores o prejuízo decorrente de possível erro da Administração, prevalecendo o princípio da responsabilidade da autoridade que determinou o pagamento**. (sem grifo no original).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Proc. Nº 24.701/11 Fls. 118
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, em resposta aos questionamentos levantados pela consulente, esta DFAM conclui-se que:

a) O pagamento por sessões extraordinárias está vedado pelo § 7º, do art. 57, da Constituição Federal, aplicável, pelo princípio da simetria, ao Parlamento Municipal. É irrelevante a discussão a respeito do período que ocorreu a sessão (período legislativo ou no recesso parlamentar) bem como de quem realizou a convocação (Presidente da Câmara ou Prefeito Municipal).

b) A convocação pelo Presidente da Câmara para deliberar sobre assuntos relevantes não autoriza dispêndio de natureza indenizatória aos vereadores.

c) O Presidente da Câmara deve atender à convocação da sessão extraordinária realizada pelo Prefeito para apreciar projeto de lei nas hipóteses de urgência ou interesse público relevante ocorrido durante o recesso parlamentar.

d) É plenamente possível a exigência de ressarcimento dos valores pagos indevidamente no ano de 2009. É que a administração pública tem o prazo de 5 anos para anular seus atos eivados de ilegalidade/inconstitucionalidade. Além desse prazo, a administração tem o prazo de 5 anos para propor demanda perante o Poder Judiciário, contados a partir do término do mandato do agente político. No que diz respeito especificamente ao **dever de ressarcir os danos causados à administração**, esse prazo é imprescritível, podendo o agente ser demandado a qualquer tempo.

e) A responsabilidade pelo pagamento indevido realizado de má fé é solidária do ordenador de despesa e do servidor público beneficiado. Caso não haja comprovação de má fé por parte do servidor beneficiado, a responsabilidade é exclusiva do ordenador da despesa, nos termos da Lei n. 8.428/92.

É o parecer.

Teresina (PI), 30 de outubro de 2012.

Edilson Chaves de Freitas
Assessor Jurídico

Ednize Oliveira Costa
Auditora Fiscal de Controle Externo
Chefa da V Divisão Técnica/DFAM

VISTO:

Vilmar Barros Miranda
Auditor Fiscal de Controle Externo
Diretor da DFAM