DECLARAÇÃO DE VOTO (Ref. Processo TC nº 12.278/17)

Trata-se de consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de São Raimundo Nonato sobre a possibilidade de percepção de verba indenizatória pelas despesas realizadas em função do exercício do mandato.

Instrui a consulta com parecer que sustenta a legalidade na concessão da aludida verba, embasando o entendimento no princípio da simetria com os parlamentares estaduais e federais, que a percebem.

A Comissão de Regimento e Jurisprudência informa a existência dos seguintes prejulgados sobre a matéria:

> PROCESSO: TC-E- 5086/03
> Resolução TCE/PI Nº 674/03
> INTERESSADO: Câmara Municipal de Coivaras.
> ASSUNTO: É possível o funcionário público efetivo, ocupante do mandato eletivo de vereador, com opção pela remuneração do cargo efetivo, receber indenização pelas sessões extraordinárias que participar?
> CONCLUSÃO: Sim, quando convocada no curso do recesso parlamentar.
> PARECER AUXILIAR: Parecer da Consultoria Técnica Nº 30/2003.
>
> PROCESSO: TC-E- 28290/05
> Resolução TCE/PI Nº 545/07
> INTERESSADO: Câmara Municipal de União.
> ASSUNTO: Pode-se conceder verba de representação para manutenção dos gabinetes dos vereadores.
> CONCLUSÃO: Não, ressalvadas apenas aquelas para o custeio de despesas de natureza indenizatória disciplinadas em lei.
>
> PROCESSO: TC-E- 12545/07

Resolução TCE/PI Nº 976/07
INTERESSADO: Câmara Municipal de Teresina.
ASSUNTO: É legal o Presidente da Câmara perceber verba de representação?
CONCLUSÃO: Sim. Na hipótese de o subsídio ser fixado em valores iguais para todos os membros do Legislativo Municipal, poderão os ocupantes de cargo da Mesa Diretora perceber verba de representação de caráter indenizatório instituído em lei.
PARECER AUXILIAR: Parecer da Consultoria Técnica Nº 39/07.

Processo TC/nº 16.287/2013
Acórdão nº 349/2014:
Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, decidiu o Plenário, unânime, de acordo com o parecer do Ministério Público de Contas (peça nº. 9), conhecer da presente Consulta, para, no mérito, responder ao Consulente, em consonância com a manifestação da II DFAM (peça nº. 6), pela impossibilidade de pagamentos, por meio de verbas indenizatórias, de despesas com aquisição de combustíveis, usados em veículos utilizados pelos vereadores em suas atividades parlamentares, uma vez que afrontam princípios da Administração Pública e preceitos constitucionais, além de não estarem em consonância com o entendimento predominante nas Cortes de Contas, destacado ao longo do Parecer Ministerial (peça nº. 9), por entender que materializam a compreensão e o posicionamento do TCE/PI sobre a consulta, nos termos em que foi formulada, devendo ser encaminhadas cópias autênticas das referidas manifestações ao consulente, nos termos e pelos fundamentos expostos no voto do Relator (peça nº. 13).

A DFAM, em circunstanciado parecer, propõe resposta negativa, nos seguintes termos:

> Ante todo o exposto, propõe-se ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí responder ao consulente que o Parlamentar Municipal não faz jus à verba para indenização de despesas realizadas em razão de atividade inerente ao exercício de seu mandato, concedida em caráter permanente, uma vez que não se mostra razoável a transferência habitual de determinado valor, ainda que limitado por lei, aos vereadores, com vistas a indenizá-los pela realização de prévias e discricionárias despesas de custeio, porquanto a ordenação de despesas é competência privativa do Presidente da Câmara. Assim, despesas regulares e previsíveis devem ser contratadas de forma centralizada pelo ordenador de despesas, obedecidas as normas constitucionais e legais, em especial quanto à Lei de Licitações. Nesse sentido, a destinação de quantia permanente, a título de verba indenizatória, a favor de cada gabinete de vereador, tomado isoladamente, deve ser submetida ao regular processo de planejamento e execução pela administração da Câmara, sob pena de configurar indevida descentralização orçamentário-financeira dos gastos públicos. Caso contrário, resulta na conversão da referida verba em parcela remuneratória, o que configura acréscimo inconstitucional ao subsídio mensal fixado. Portanto, a concessão de parcelas indenizatórias depende da previsão em lei e da ocorrência de evento devidamente comprovado, pertinente e capaz de demonstrar a aleatoriedade do gasto efetuado pelo agente. Tais parcelas pressupõem a aleatoriedade do evento ressarcível, de modo a justificar despesa eventualmente realizada.

O Ministério Público de Contas, concordando integralmente com a DFAM, conclui pela impossibilidade do pagamento da mencionada verba indenizatória:

> Diante do exposto, este Ministério Público de Contas opina pelo Conhecimento da presente Consulta, e em concordância *in totum* com a manifestação da Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal – DFAM, pela impossibilidade de recebimento de verbas indenizatórias por Parlamentares Municipais.

A Conselheira Relatora, em muito bem fundamentado voto, também sustenta a impossibilidade da concessão da indenização, trazendo à colação jugados de outros Tribunais de Contas que decidiram no mesmo sentido. Conclui Sua Excelência o judicioso voto nos seguintes termos:

> Nesse contexto, embora se reconheça o direito de os vereadores serem eventualmente ressarcidos, a título de indenização, em razão de despesas custeadas diretamente pelo agente público, no interesse da administração, mediante a devida comprovação da despesa, não pode tais gastos servir de pressuposto para concessão de verba permanente para custeio da manutenção de gabinete, pois aludidas despesas devem ser submetidas ao regular processo de planejamento e execução pela própria administração da Câmara Municipal, sob pena de configurar indevida descentralização orçamentário-financeira.

É o suficiente a relatar. Passo a emitir o meu voto-vista.

Tenho sustentado a necessidade de respondermos às indagações dos gestores, mesmo com dispensa do cumprimento de algumas formalidades, porquanto é importante que marquemos o posicionamento do Tribunal em determinados assuntos afetos à Administração Pública, especialmente dirimindo fundadas dúvidas acerca da aplicação da legislação, que todos sabemos ser bastante complexa. Não podemos prescindir da experiência desta Corte, de mais de 100 anos de fiscalização, durante os quais foram e são acumulados conhecimentos que podem, e devem, ser utilizados para a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Os nossos servidores passam

por permanente processo de capacitação, com investimentos consideráveis, que devem aproveitar à sociedade não somente no processo fiscalizatório, mas também na instrução e orientação dos gestores. Reputo mesmo a função consultiva dos TCs como uma das mais importantes.

A rigor, no caso vertente eu nada teria a acrescentar ao voto da Eminente Relatora que, como já observei, está respaldado não somente no entendimento da DFAM e do MPC, como também em decisões de outros TCs.

Concordo com a irrefutável assertiva de que as despesas ordinárias e previsíveis dos parlamentos, como de qualquer outro órgão público, devem ser centralizadas e realizadas sob a responsabilidade de um gestor denominado ordenador de despesas, em obediência a um regular processamento disciplinado na Lei nº 4.320, e em outras normas que regem a Administração Pública.

Para a realização dessas despesas é que o gestor dispõe de aparato apropriado, envolvendo servidores com responsabilidade de fazer solicitação de serviço ou fornecimento de bens, elaborar termos de referência, pesquisa de preços, licitações, fiscalizar o cumprimento do contratado, atestar a prestação dos serviços ou o fornecimento dos bens e efetuar os pagamentos respectivos. Um servidor determinado, isoladamente considerado, assim como um parlamentar, por mais qualificação que tenham, não reúnem as condições suficientes ao cumprimento do normal processamento de uma despesa pública.

Ocorre que os parlamentos têm por costume, que não sei precisar quando se iniciou nem qual foi o parlamento, utilizarem-se de verbas indenizatórias para o custeio/ressarcimento de despesas realizadas no exercício da atividade parlamentar, prática essa absolutamente corrente nos dias atuais.

Tome-se como exemplo o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, as Assembleias Estaduais, os Câmaras de Vereadores de todas as capitais. Todos esses parlamentos possuem regulamentação da chamada verba indenizatória, achemos nós seja o procedimento mais adequado ou não.

Em rápida pesquisa consegui colacionar os valores que são disponibilizados aos parlamentares sob a rubrica ***verba indenizatória***. Tudo devidamente regulamentado por meio de Resolução da Mesa Diretora. A chamada cota parlamentar está regulamentada pelo Ato da Mesa 43/2009, (há informações que dão conta de valores pagos desde 2001), e destina-se ao custeio de despesas típicas do exercício do mandato parlamentar.

O mencionado documento disciplina não somente os valores por Estado (AC 44.632,46; AL 40.944,10; AM 43.570,12; AP 43.374,78; BA 39.010,85; CE 42.451,77; DF 30.788,66; ES 37.423,91; GO 35.507,06; MA 42.151,69; MG 36.092,71; MS 40.542,84; MT 39.428,03; PA 42.227,45; PB 42.032,56; PE 41.676,80; PI 40.971,77; PR 38.871,86; RJ 35.759,97; RN 42.731,99; RO 43.672,49; RR 45.612,53; RS 40.875,90; SC 39.877,78; SE 40.139,26; SP 37.043,53; TO 39.503,61), como as despesas que podem e que não podem ser custeadas e a forma e prazo da respectiva prestação de contas.

Ponto a ser destacado nesse processo é que desde julho de 2014 cópias digitalizadas das notas fiscais referentes a gastos da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar estão disponíveis no portal da Câmara, na área de transparência (http://www.camara.gov.br/cota-parlamentar/).

De igual sorte nos parlamentos estaduais e nos das capitais dos Estados, todos fazem jus à denominada verba indenizatória ou cota parlamentar.

Assim, começo a minha divergência do entendimento da Nobre Relatora, data vênia, não combatendo os argumentos por Sua Excelência esposados, que já reconheci serem sólidos, mas por questões de isonomia e de ordem prática: não me sentiria em situação de conforto conviver, por exemplo, com a Câmara Municipal de Teresina concedendo a verba indenizatória e a de São Raimundo Nonato e de todos os outros municípios piauienses sendo interditadas de fazê-lo.

Entendo que o assunto, incômodo, reconheçamos, coloca-nos no seguinte dilema: se mantivermos o entendimento de que não é possível o pagamento da verba indenizatória aos vereadores, também devemos buscar impedir o pagamento aos de Teresina, aos de outros municípios que certamente

também pagam e, não poderia ser diferente, aos deputados estaduais. Vou adiante para incluir aqui também o Congresso Nacional, cuja aplicação de recursos é fiscalizada pelo Tribunal de Contas da União.

Não me parece razoável distinguir os diversos parlamentos, embora possamos – e devamos -, fazer alguma distinção em razão da natureza das despesas (por exemplo: não há necessidade de passagens aéreas para os vereadores porque esses atuam no próprio município).

E quais são os fundamentos para que os parlamentares tenham direito à verba indenizatória? Basicamente, o §11 do art. 37 da CF:

> **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
> **§ 11.** Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. Grifei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005).

Esse dispositivo é também citado pela DFAM, pelo MPC e pela Nobre Relatora, que fazem uma espécie de exceção à proibição que defendem, afirmando todos que somente é possível o pagamento. A DFAM aduz que "a concessão de parcelas indenizatórias depende da previsão em lei e da ocorrência de evento devidamente comprovado, pertinente e capaz de demonstrar a aleatoriedade do gasto efetuado pelo agente. No mesmo diapasão o Ministério Público de Contas e a Eminente Relatora, a qual reconhece, ainda que com restrições, "o direito de os vereadores serem eventualmente ressarcidos, a título de indenização, em razão de despesas custeadas diretamente pelo agente público, no interesse da administração, mediante a devida comprovação da despesa..."

O que se depreende dos posicionamentos negativos à percepção da cota parlamentar é a pertinente preocupação para que ela não se constitua complemento à remuneração, porque esta, como se sabe, deve ser feita em parcela única. De fato, a cota parlamentar não se deve prestar a complementar o que percebem os parlamentares a título de subsídios, mas a ressarcir as despesas realizadas no exercício da atividade parlamentar.

Hodiernamente, parece incontestável o fato de que precisa haver total transparência na utilização dessa verba, para acompanhamento por todos, de modo a ficar absolutamente claro que os valores foram aplicados no desempenho do mandato parlamentar. Importante registrar que o Congresso Nacional, muito justamente alvo de críticas por práticas nada republicanas de alguns parlamentares, neste caso propicia exemplo de transparência porquanto disponibiliza em sua página na internet, como já reconheci linhas acima, todas as despesas realizadas pelos parlamentares a título de cota, que lá estão à disposição do escrutínio de qualquer um do povo.

Penso que a solução para o caso vertente passa pela necessária transparência na realização dessas despesas. Assim, penso ser possível, sim, a concessão de verba indenizatória, desde que haja além de expressa previsão legal, a regulamentação, com disciplinamento das despesas pertinentes e das que não são, a forma e prazo de prestação de contas e, principalmente, a transparência na utilização da mesma.

Por oportuno, trago à colação o disciplinamento da matéria no âmbito da Câmara Municipal de Teresina, que se iniciou com a edição da Lei Municipal nº 4.086, de 1º de março de 2011, que "Dispõe sobre a normatização da Verba indenizatória da Câmara Municipal de Teresina e dá outras providências," e seguiu com a Resolução Normativa nº 06/2013, a qual regulamenta a matéria, detalhando as despesas que podem e as que não podem ser custeadas com a verba, além de regramentos sobre a prestação de contas (incluindo os anexos que devem ser utilizados) e sobre a transparência.

E antes de concluir, volto a mencionar resposta já dada por este Tribunal, que foi trazida à colação pela Comissão de Regimento e Jurisprudência:

TC-E- 28290/05
Resolução TCE/PI Nº 545/07
INTERESSADO: Câmara Municipal de União.
ASSUNTO: Pode-se conceder verba de representação para manutenção dos gabinetes dos vereadores.
CONCLUSÃO: Não, ressalvadas apenas aquelas para o custeio de despesas de natureza indenizatória disciplinadas em lei.

Nota-se que a resposta, apesar de negativa, é seguida de importante ressalva, **assegurando a indenização desde que prevista legalmente.**

Em sendo assim, com fundamento no princípio da simetria com os parlamentares estaduais e federais e no art. 37, § 11 da CF/88, entendo devam ser respondida a indagação da seguinte forma:

Pergunta: é possível conceder-se verba indenizatória aos vereadores para custear despesas realizadas em razão do exercício da atividade parlamentar?

Resposta: Sim. É possível a concessão de "verba indenizatória" aos Vereadores, por meio de lei (art. 37, § 11 da CF/88), em sentido estrito e específica, seguida de regulamentação pelo próprio parlamento das despesas que podem, as que não podem e a prestação de contas respectiva, além de conferir a todas elas ampla transparência e irrestrito acesso aos processos por qualquer interessado, tudo a ser devida e oportunamente analisado pelo controle interno das Câmara Municipais.

Teresina, 1º de fevereiro de 2018.

(assinado digitalmente)

JAYLSON FABIANH LOPES CAMPELO

Conselheiro Substituto

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - **JAYLSON FABIANH LOPES CAMPELO:35109351368 - 06/02/2018 12:19:32**