

PROTOCOLO Nº: 368960/17
ORIGEM: CAMARA MUNICIPAL DE PRUDENTOPOLIS
INTERESSADO: MARCOS ROBERTO LACHOVICZ
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 737/18

Consulta. Câmara Municipal de Prudentópolis. Verba indenizatória para exercício de atividade parlamentar. Possibilidade jurídica. Necessidade de prévio estudo de viabilidade. Exigência de planejamento e responsabilidade fiscal. Regulamentação deve observar diretrizes de eficiência, publicidade e controle. Responsabilidade do ordenador de despesas e do controlador interno. Opinião ministerial pelo conhecimento e oferecimento de resposta nos termos do Parecer.

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Prudentópolis, Sr. Marcos Roberto Lachovicz, em que formula os seguintes questionamentos:

1. É legalmente possível a criação de norma jurídica estabelecendo o pagamento de verba de gabinete ou outra espécie de verba indenizatória a Vereador, bem como o pagamento de auxílio combustível ou outra espécie de verba indenizatória a Vereador, para custeio de manutenção de custos para uso de veículo próprio para o exercício de mandato?
2. Se possível e afirmativa a resposta ao item 1, qual será a forma contábil de empenho e pagamento de tais despesas?
3. Se possível e afirmativa a resposta ao item 1, de que forma deve se dar a prestação de contas de tais despesas?
4. Se possível e afirmativa a resposta ao item 1, qual a responsabilidade dos ordenadores da despesa no pagamento de tais indenizações após a apresentação das mesmas pelos interessados?
5. Se possível e afirmativa a resposta ao item 1, de que forma deve se dar o controle e fiscalização de tais despesas?
6. Se possível e afirmativa a resposta ao item 1, as eventuais aquisições de combustíveis e outros produtos com o recurso oriundo das aludidas verbas indenizatórias, deve observar procedimento licitatório prévio para cada espécie de produto, ou é possível a realização de simples reembolso independentemente do vínculo do fornecedor do produto ou do serviço?

A peça inaugural (peça 3) foi instruída com parecer jurídico (peça 8). Em relação à “verba de gabinete”, o opinativo jurídico sustentou que a espécie seria

ilegal pelo fato de que “as despesas a serem efetivadas com ‘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”.

A sua instituição por lei, inclusive, poderia acarretar lesão ao princípio constitucional da eficiência (art. 37 da Constituição) e ao art. 1º, §1º, da LRF, segundo o qual a gestão fiscal exige planejamento, o que restaria comprometido com a sua descentralização para os gabinetes dos Vereadores. Nesse passo, seria atribuição da Administração da Câmara Municipal a implementação planejada de eventuais melhorias estruturais necessárias para o desempenho das atribuições parlamentares.

Quanto ao “auxílio-combustível”, o opinativo jurídico pontuou, inicialmente, que não seria possível a utilização de veículos particulares pelos Vereadores para o desempenho de atribuições parlamentares, o que também impediria que o Poder Público fosse responsabilizado por arcar com tal despesa. Argumenta, ainda, que “o uso intercalado do veículo – ora em caráter particular, ora a serviço – tornaria bastante difícil a mensuração do *quantum* a ser indenizado, o que redundaria em confusão patrimonial envolvendo os agentes públicos e a Câmara Municipal”.

De acordo com o parecer jurídico colacionado, é responsabilidade da Administração Pública “prover os meios necessários para a locomoção de seus agentes no exercício de suas respectivas atividades”. Esclarece, ainda, que a Câmara Municipal já possui regramento para o pagamento de diárias aos Vereadores (Resolução nº 4/2016), capaz de custear deslocamentos dos agentes para o desempenho de funções parlamentares. O sistema regulamentado de diárias asseguraria a utilização do veículo da Câmara de maneira controlada, mecanismo “compatível, razoável, moral e proporcional à sua finalidade, não deixando espaço para exageros”.

Foi designado relator, mediante sorteio, o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, que proferiu juízo positivo de admissibilidade (Despacho nº 1160/17 – peça 10), determinando o regular processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 59/17 – peça 12) alegou que não foram encontradas decisões sobre o tema em processos de Prejulgado ou Consulta desta Corte.

A Coordenadoria de Gestão Municipal expediu a Instrução nº 1113/18 (peça 13), em que opinou pela ilegalidade e inconstitucionalidade da

instituição de tais verbas, amparando-se nos fundamentos adotados pelo parecer jurídico da consultente.

É o breve relato.

Preliminarmente, verifica-se que estão preenchidos os requisitos normativos que autorizam o processamento da consulta. O consultente é autoridade legítima para deflagrar o procedimento (art. 39, II, da Lei Orgânica do TCE/PR), foram formuladas questões objetivas e em tese a respeito de matéria jurídica de competência da Corte, e a petição inicial está instruída com parecer jurídico. Satisfeitas, pois, as exigências arroladas no art. 38 da Lei Complementar nº 113/2005.

Quanto ao mérito, importa frisar que tramita nesta Corte a Consulta nº 137705/17, formulada pela Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon, que questiona a possibilidade de servidores serem ressarcidos em razão de despesas com combustível demandadas para o desempenho de atividades relacionadas à função pública. Também é questionado como deve ser criada a verba e a forma de operacionalização do reembolso. Tais questionamentos são fortemente assemelhados ao tema de fundo desta Consulta.

Naquele processo o Ministério Público de Contas se manifestou por meio do Parecer nº 620/18, cujos fundamentos e conclusões são inteiramente ratificados. O seguinte excerto é ilustrativo do posicionamento adotado pelo *Parquet*:

Com efeito, cabe à Administração pública proporcionar aos seus agentes as condições instrumentais adequadas para o exercício das suas atribuições, incluindo os meios de transporte para eventual deslocamento em serviço sendo que, quando tais circunstâncias não forem ofertadas, faz-se necessária a adoção de medidas alternativas visando alcançar a finalidade pública pretendida.

Como bem pontuou o opinativo técnico, a realidade de muitos órgãos impossibilita que tais condições sejam oportunizadas, tendo em vista que muitos municípios sequer dispõem de frota veicular, ou a mesma pode não ser suficiente para atender à demanda dos serviços a serem executados.

No entanto, a utilização de recursos públicos para custear atividades ou serviços de interesse público, mesmo que realizados com o emprego conjunto de recursos privados, deve se dar em caráter de exceção, e desde que não haja coexistência de interesses particulares na utilização da verba pública.

Por sua vez, o particular não está obrigado a subsidiar, por meio de bens e recursos próprios, a atividade que será realizada em prol do interesse coletivo, quando os recursos públicos forem insuficientes para a realização da atividade oficial. Portanto, se mostra razoável o ressarcimento de despesas com abastecimento de veículo particular do servidor utilizado no exercício de suas atividades, sob pena de o Poder Público enriquecer sem causa.

Não se discorda, portanto, que os recursos necessários ao desempenho pleno do mandato parlamentar poderiam ser providos diretamente pela administração da Câmara de Vereadores, tais como assessoria e veículo oficial, como sustentam o parecer jurídico do Consultente e o opinativo técnico desta Corte.

Ocorre que, a depender das peculiaridades locais, como tamanho da população, tamanho do território, nível de arrecadação e volume de recursos orçamentários disponível, estrutura administrativa da Câmara, etc., esta opção pode não se mostrar a mais adequada do ponto de vista do princípio da eficiência administrativa, que abrange também a diretriz de economicidade.

Em outras palavras, e sempre a depender do adequado planejamento e estudo de viabilidade local, a manutenção de robusta estrutura administrativa pela Câmara Municipal pode acarretar gasto excessivo de recursos públicos, superiores, inclusive, ao que seria dispendido com o estabelecimento de mecanismo indenizatório.

A solução proposta pela unidade técnica e pelo parecer do Consultante, portanto, embora seja adequada, não é a única autorizada pelo ordenamento jurídico. Isso porque inexiste vedação legal ao estabelecimento de mecanismo indenizatório visando ao ressarcimento de Vereadores ou servidores da Câmara Municipal que utilizarem recursos próprios para o desempenho de atribuições públicas.

Destaque-se que as normas mencionadas pelo parecer jurídico e pelo instrutivo técnico (princípio da eficiência, art. 39, §4º, da CF, e art. 1º, §1º, da LRF) não representam obstáculo ao estabelecimento da referida verba indenizatória. Com relação ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da constituição) e ao art. 1º, §1º, da LRF,¹ importante frisar que são comandos abertos (usualmente denominados pela doutrina como princípios), que veiculam ao gestor diretriz geral de alcance do resultado mais eficiente em sua atuação (compreendido do ponto de vista multifacetário, abrangendo não apenas determinantes econômicas, como também sociais e jurídicas), a ser obtido mediante atuação planejada.

Tais comandos constituem, de fato, normas jurídicas cuja observância se impõe ao gestor. Contudo, sua interpretação não autoriza a conclusão pretendida pelo instrutivo técnico e pelo parecer do Consultante, pois a atuação eficiente e planejada não impede o estabelecimento de mecanismos indenizatórios.

¹ Art. 1º, §1º, da LRF: “Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem 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 consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

O art. 39, §4º, da Constituição, define que a remuneração dos membros de Poder será realizada mediante parcela única, denominada subsídio, vedado “o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória”. No entanto, a jurisprudência consolidou o entendimento pela possibilidade de instituição de verbas indenizatórias, de caráter não remuneratório.

No âmbito da magistratura, por exemplo, o CNJ editou a Resolução nº 13/2006, que “dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura”, regulamentando o pagamento de verbas indenizatórias aos magistrados. Veja-se excerto da normativa:

Art. 8º Ficam excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas:

I - de caráter indenizatório, previstas em lei:

- a) ajuda de custo para mudança e transporte;
- b) auxílio-moradia;
- c) diárias;
- d) auxílio-funeral;
- e) ~~indenização de férias não gozadas~~; (Revogada pela Resolução nº 27, de 18.12.06)
- f) indenização de transporte;
- g) outras parcelas indenizatórias previstas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional de que trata o art. 93 da Constituição Federal.

II - de caráter permanente:

- a) remuneração ou provento decorrente do exercício do magistério, nos termos do art. 95, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal; e
- b) benefícios percebidos de planos de previdência instituídos por entidades fechadas, ainda que extintas.

III - de caráter eventual ou temporário:

- a) auxílio pré-escolar;
- b) benefícios de plano de assistência médico-social;
- c) devolução de valores tributários e/ou contribuições previdenciárias indevidamente recolhidos;
- d) gratificação pelo exercício da função eleitoral, prevista nos art. 1º e 2º da Lei nº 8.350, de 28 de dezembro de 1991, na redação dada pela Lei nº 11.143, de 26 de julho de 2005;
- e) gratificação de magistério por hora-aula proferida no âmbito do Poder Público;
- f) bolsa de estudo que tenha caráter remuneratório.

IV - abono de permanência em serviço, no mesmo valor da contribuição previdenciária, conforme previsto no art. 40, § 19, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003.

Parágrafo único. É vedada, no cotejo com o teto remuneratório, a exclusão de verbas que não estejam arroladas nos incisos e alíneas deste artigo.

Assim, verifica-se, por um lado, a possibilidade de que os recursos e meios necessários ao exercício do mandato parlamentar sejam disponibilizados pela administração da Câmara de Vereados (como sugere o instrutivo técnico e o parecer do Consultante) e, por outro, a ausência de vedação legal ou constitucional ao estabelecimento de mecanismo indenizatório.

A seu turno, a fixação de mecanismo indenizatório poderá ser realizada por meio de figuras distintas, como o adiantamento, ou algo similar ao pagamento de diárias. O regime de adiantamento encontra-se disciplinado na Lei nº 4.320/64 nos seguintes dispositivos:

Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídas por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

Art. 66. As dotações atribuídas às diversas unidades orçamentárias poderão quando expressamente determinado na Lei de Orçamento ser movimentadas por órgãos centrais de administração geral.

Parágrafo único. É permitida a redistribuição de parcelas das dotações de pessoal, de uma para outra unidade orçamentária, quando considerada indispensável à movimentação de pessoal dentro das tabelas ou quadros comuns às unidades interessadas, a que se realize em obediência à legislação específica.

Art. 67. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.

Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Art. 69. Não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamentos.

Nesta sistemática, os valores são antecipados ao agente público, que posteriormente promove a respectiva prestação de contas e eventual devolução do saldo não utilizado.

Outro exemplo pode ser colhido da Câmara dos Deputados, que regulamenta o pagamento de “Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar” por meio do Ato da Mesa nº 43/2009.² O documento fixa um valor específico a ser utilizado pelos parlamentares para o custeio de determinadas atividades previstas no regulamento, mediante apresentação de documento probatório e reembolso.

² Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2009/atodamesa-43-21-maio-2009-588364-norma-actualizada-cd-mesa.html>>

Outra possibilidade é a criação de mecanismos de ressarcimento similar às diárias. A título exemplificativo, o sistema de pagamento de diárias encontrando-se regulamentado nesta Corte de Contas por meio das Portarias nº 63/2018 e 64/2018. Veja-se trecho da Portaria nº 63/2018:

Art. 1º Compete ao Presidente do Tribunal de Contas arbitrar e autorizar a concessão, o processamento e o pagamento de diárias nacionais e internacionais aos servidores.

Art. 2º Ao servidor do Tribunal de Contas que, no desempenho de suas funções, se deslocar de sua sede, será atribuído o pagamento de diárias, pagas antecipadamente, a título de indenização das despesas realizadas com alimentação e pousada, na forma desta Portaria.

§ 1º Entende-se por sede, para efeitos desta Portaria, o Município de Curitiba.

§ 2º O servidor que se deslocar para a Região Metropolitana de Curitiba, constituída por seus municípios limítrofes e legalmente instituída, e permanecer por período superior a 6 (seis) horas, receberá 25% (vinte e cinco por cento) do valor da diária definido no Anexo I, desta Portaria.

§ 3º Havendo a necessidade, e observada a excepcionalidade, de pernoite em município da Região Metropolitana de Curitiba o servidor poderá perceber o valor da diária definido no Anexo I desta Portaria, desde que expressamente justificado pelo requerente no Procedimento Administrativo Interno.

Art. 3º O pedido para a concessão e o pagamento de diárias deve ser motivado e pressupõe obrigatoriamente:

I - compatibilidade dos motivos do deslocamento com o interesse público;

II - correlação entre o motivo do deslocamento e as atribuições do cargo efetivo ou as atividades desempenhadas no exercício da função comissionada ou do cargo em comissão;

III - publicação de relatório mensal no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, contendo: o nome do servidor, o cargo/função ocupado, o destino, a atividade a ser desenvolvida, o período de afastamento, e o valor total das diárias;

IV - comprovação do deslocamento e da atividade desempenhada.

Art. 4º As diárias, incluindo-se a data de partida e a de chegada, destinam-se a indenizar o servidor das despesas extraordinárias com alimentação, hospedagem e locomoção urbana.

§ 1º O pedido de concessão de diárias, quando o afastamento iniciar-se às sextas-feiras, bem como as que incluam sábados, domingos e feriados, será expressamente justificado pelo requerente.

§ 2º Compete ao servidor a guarda dos comprovantes das despesas referentes ao caput deste artigo, para eventual necessidade de comprovação junto a órgãos e entidades públicas.

§ 3º O valor correspondente ao auxílio-alimentação será descontado do valor da diária em virtude de seu pagamento ser efetuado na folha de pagamento.

Art. 5º As diárias, pagas até o limite de 10 (dez) por mês, serão concedidas em razão da duração presumível do deslocamento da sede, tendo por base o valor estabelecido no Anexo I, da presente Portaria, observados os seguintes percentuais:

Denota-se da regulamentação acima transcrita que o sistema indenizatório de diárias visa reembolsar gastos extraordinários com alimentação, hospedagem e locomoção urbana (art. 4). Ainda, o pedido e a concessão de diárias deve ser motivado e demonstrar a compatibilidade do deslocamento com o interesse público, a correlação das atribuições do cargo e o motivo do deslocamento, a comprovação do deslocamento, além da divulgação do pagamento (art. 3º, *caput* e *incisos*).

Portanto, caberá aos Vereadores optar pela solução mais adequada para a realidade local, o que demandará a realização prévia de diagnóstico preciso da situação e os respectivos estudos de viabilidade, de modo a assegurar a observância dos deveres ínsitos ao princípio da eficiência administrativa e aos deveres de planejamento fiscal.

De qualquer modo, independentemente da solução adotada, a regulamentação deverá observar as seguintes diretrizes: (i) deve ser realizado por meio de lei ou outra espécie normativa prevista em Lei Orgânica, em homenagem ao princípio da legalidade; (ii) a regulamentação deverá assegurar ampla publicidade dos pagamentos, inclusive com publicação em meio oficial; (iii) a regulamentação deverá fixar mecanismos de controle capazes de verificar a regularidade dos ressarcimentos realizados, inclusive exigindo-se do beneficiário o dever de comprovar documentalmente os atos que justificaram a indenização; (iv) o reembolso deverá observar o exato valor despendido pelo agente público ou fixar parâmetros razoáveis e proporcionais para a indenização, conforme previsão expressa do regulamento.

A resposta às questões 2 e 3 formuladas resta prejudicada pelo fato de que a forma de empenho e pagamento, bem como a prestação de contas, dependerá da forma como o instituto for regulamentado. O mesmo ocorre com o questionamento número 6, tendo em vista que a resposta pela necessidade de realização de licitação prévia ou simples reembolso dependerá da forma de regulamentação da verba.

Quanto à questão 4, frise-se que o ordenador de despesas responde pela regularidade dos pagamentos realizados, que deverá observar rigorosamente os critérios definidos pela respectiva regulamentação. A responsabilidade do ordenador de despesas é geral, tendo em vista o que dispõe o art. 70, parágrafo único, e o art. 71, II, ambos da Constituição, que definem a responsabilidade dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que

resulte prejuízo ao erário público. No mesmo sentido a previsão do art. 1º, III, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Quanto à questão 5, o controle e a fiscalização dos pagamentos da verba indenizatória deverão observar a sistemática constitucional estabelecida pelo art. 70, *caput*, da Constituição, que submete a Administração Pública de todos os Poderes ao controle externo (realizado pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas) e ao controle interno.

Com relação ao controle interno, importante destacar que a Constituição define em seu art. 74 que:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

O responsável pelo controle interno, portanto, responde de maneira solidária se tomar ciência de irregularidade ou ilegalidade e não promover o adequado encaminhamento investigativo. Assim, entende-se pertinente que na regulamentação do instituto haja previsão expressa de que os processos de pagamento da verba sejam previamente analisados pelo controle interno.

Em razão do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pelo oferecimento das seguintes respostas:

Questão 1: É lícito o estabelecimento de verba indenizatória destinada ao ressarcimento de despesas decorrentes do exercício do mandato parlamentar, desde que observadas as seguintes diretrizes: (i) realização prévia de estudos de viabilidade para verificar qual a modalidade mais adequada e econômica, considerando as demandas existentes e a realidade econômico-social do Município, de maneira a assegurar que a verba seja instituída de maneira planejada e com responsabilidade fiscal; (ii) deve ser estabelecida por meio de lei ou outra espécie normativa prevista em Lei Orgânica, em homenagem ao princípio da legalidade; (iii) a regulamentação deverá assegurar ampla publicidade dos pagamentos, inclusive

com publicação em meio oficial; (iv) a regulamentação deverá fixar mecanismos de controle capazes de verificar a regularidade dos ressarcimentos realizados, inclusive exigindo-se do beneficiário o dever de comprovar documentalmente os atos que justifiquem o ressarcimento; (v) o reembolso deverá observar o exato valor despendido pelo agente público ou ser fixado em parâmetros razoáveis e proporcionais para a indenização, nos termos a serem previstos expressamente em regulamento.

Questão 4: O ordenador de despesas responde pela legalidade dos pagamentos realizados, cabendo a ele observar rigorosamente a regulamentação da verba, sob pena de responsabilização por perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário (art. 70, parágrafo único, e o art. 71, II, ambos da Constituição e do art. 1º, III, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005).

Questão 5: O controle e a fiscalização dos pagamentos da verba indenizatória deverão observar a sistemática constitucional estabelecida pelo art. 70, *caput*, da Constituição, que submete a Administração Pública de todos os Poderes ao controle externo (realizado pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas) e ao controle interno, inclusive havendo possibilidade de responsabilização solidária do responsável pelo controle interno em caso de omissão no exercício de suas funções (art. 74, §1º, da Constituição).

Questões 2, 3 e 6: prejudicadas.

Curitiba, 27 de julho de 2018.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas