



ADVOCACIA

PARECER JURÍDICO AJ 006/2024

EMENTA: SOLICITAÇÃO DE PARECER JURÍDICO PARA ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 006/2024, DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO, QUE DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DO DISPOSITIVO DA ALÍNEA “C” DO ARTIGO 3º DA LEI 449/2014, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

I. RELATÓRIO

Submete-se a esta Assessoria Jurídica o **Projeto de Lei nº 006 de 15 de fevereiro de 2024**, de autoria do Poder Executivo, que **“DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DO DISPOSITIVO DA ALÍNEA “C” DO ARTIGO 3º DA LEI 449/2014, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

Passo a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre abordar que o presente Parecer se posiciona apenas sobre a matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

O Município de São Pedro da Cipa/MT, instituiu a Lei de Verbas Indenizatórias através da Lei nº 449/2014, que através do Projeto de Lei nº 006/2024, que dispõe sobre a alteração de dispositivo legal, alínea “C”, do art. 3º, da Lei nº 449/2014, no tocante aos valores a serem pagos.

A priori, ressalta-se entendimento exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato, que a referida verba poderá ser utilizada para



ADVOCACIA

ressarcimento dos custos, de forma compensatória ao não recebimento de diárias, adiantamentos, passagens e ajuda de transporte, dentre outras despesas inerentes ao exercício dos cargos para custeio das viagens dentro do Estado, quando da utilização de recursos particulares.

No entanto, conforme disciplina do art. 37, inciso XI da Constituição Federal, referida verba não é computada para efeito dos limites remuneratórios.

Ademais, no que tange ao valor a ser percebido à título de verba indenizatória, o TCE/MT não especifica o *quantum* que seria devido, ou seja, não estipulou-se o limite, tampouco criou o teto, contudo, os princípios basilares da administração pública devem ser seguidos, quais sejam os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e razoabilidade, bem como os critérios estabelecidos em lei.

Todavia, o Projeto de Lei deve preencher os requisitos impostos no Acórdão nº 2206/2007 do TCE/MT, que prevê as condições para concessão da verba de natureza indenizatória, bem como que a possibilidade da instituição, requisitos e prestação de contas da verba indenizatória estão previstos na Resolução de Consulta nº 29/2011, também do TCE/MT.

Acórdão(s) nº 1323/2007 (DOE 13/06/2007), 2206/2007 (DOE 05/09/2007) A verba indenizatória possui características que devem ser observadas pela administração pública ao fazer tal concessão aos agentes públicos: 1. É instituída mediante lei que estabeleça, entre outros, os critérios para a concessão, o valor da indenização e respectiva forma de prestação de contas; 2. É específica, decorrente de fatos ou acontecimentos previstos em lei que, pela sua natureza, exija dispêndio financeiro por parte do agente público, quando do desempenho das atribuições definidas em lei, e, conseqüentemente, a sua necessária indenização; 3. Pode ser concedida: aos agentes públicos da ativa, ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional; aos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; aos detentores de mandato eletivo e demais agentes políticos que se enquadrem nas condições estabelecidas em lei, em observância ao regime



ADVOCACIA

jurídico aplicável à administração; 4. Destina-se a compensar o agente público por gastos ou perdas inerentes à administração, mas realizada pessoalmente pelo agente no desempenho da atribuição definida em lei, sob pena de enriquecimento ilícito da administração; 5. Não abrange outras despesas institucionais e/ou de terceiros, bem como aquelas já indenizadas sob outra forma ou de responsabilidade pessoal do agente público, cuja contraprestação pelo serviço público redunde em remuneração ou subsídio; 6. Deve ser estabelecida em valor compatível e proporcional aos gastos realizados pelo próprio agente no desempenho da atribuição descrita em lei; 7. Não pode ser incorporada e nem integra a remuneração, os subsídios ou proventos para qualquer fim; 8. Será suprimida tão logo cessem os fatos ou acontecimentos que dão ensejo ao ressarcimento, sem que se caracterize violação à irredutibilidade salarial; 9. Não será computada para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal; 10. Submete-se aos controles interno e externo; 11. A prestação de contas deve ser apresentada de acordo com os critérios estabelecidos em lei, podendo ser mediante a apresentação prévia de documentos comprobatórios das despesas ou, a exemplo da prestação de contas de diárias (também de natureza indenizatória), por meio da apresentação de relatórios de atividades desenvolvidas, em que se demonstre a eficácia do agente público no desempenho da atribuição definida em lei; 12. Será concedida em observância aos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade, publicidade e impessoalidade.

(...)

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 29/2011 – TP

Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA OLÍMPIA. CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL. VEREADOR. VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA. POSSIBILIDADE, SE OBSERVADOS OS REQUISITOS. IMPOSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DE DESPESAS COM MANUTENÇÃO DO GABINETE DO



ADVOCACIA

PARLAMENTAR. POSSIBILIDADE DE RESSARCIMENTO DE DESPESAS COM ABASTECIMENTO DE VEÍCULO PARTICULAR DO VEREADOR E DE ACUMULAÇÃO COM A DIÁRIA, QUANDO CONTEMPLAREM O RESSARCIMENTO DE DESPESAS DISTINTAS. PRESTAÇÃO DE CONTAS NOS TERMOS DA LEI QUE A INSTITUIR. 1) A verba indenizatória deve ser instituída mediante lei que especifique expressamente as despesas que serão objeto de ressarcimento e as atividades parlamentares desenvolvidas no interesse da Administração Pública, devendo haver um nexo de causalidade entre as despesas e as atividades previstas na lei. 2) A verba indenizatória não deve ser utilizada para pagamento de despesas com gabinete do parlamentar, a exemplo de material de escritório e assessoria jurídica, as quais devem ser submetidas ao regular processo de planejamento e execução pela administração da câmara, sob pena de configurar indevida descentralização orçamentária-financeira dos gastos públicos. 3) Em regra, é vedada a utilização de veículo particular a serviço da administração, bem como o pagamento de despesas com abastecimento desses veículos com recursos públicos. Contudo, em se tratando de verba indenizatória, é possível sua utilização para ressarcimento de despesas com abastecimento de veículo particular do vereador, desde que se trate de despesa de interesse da administração custeada diretamente pelo agente no exercício de suas atribuições. 4) A verba indenizatória não pode ser destinada ao pagamento de despesa já indenizada sob outra forma, sob pena de se configurar duplicidade de pagamento da mesma despesa. Nesse sentido, só é possível a acumulação da concessão de verba indenizatória com diária ou adiantamento quando decorrerem de fatos geradores distintos. 5) A prestação de contas da verba indenizatória deve ser apresentada de acordo com os critérios estabelecidos em lei, podendo, inclusive, a respectiva lei regulamentadora dispensar a apresentação de comprovantes de despesas.

(...)



ADVOCACIA

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 25/2017 – TP

Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE. CONSULTA. DESPESA. VEREADORES. VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA. INSTITUIÇÃO OU MAJORAÇÃO. INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA. CONDIÇÕES ADICIONAIS. 1) É possível, mediante lei em sentido estrito, a instituição ou majoração de verba de natureza indenizatória a ser paga a vereadores, em qualquer ano da legislatura vigente, tendo em vista que a essa parcela não se aplica o Princípio da Anterioridade da Legislatura, inserido no inciso VI do art. 29 da CF/88. 2) A instituição ou majoração de verba de natureza indenizatória caracteriza despesa de caráter continuado, assim, a Administração, ao propor a respectiva lei, deve observar sua compatibilidade com os ditames dos artigos 15, 16 e 17 da LRF, bem como o limite total de gasto previsto no art. 29, caput, da CF/88. A definição dos valores deve nortear-se pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e, pelas possibilidades orçamentária, financeira e fiscal. 3) É possível a alteração de dotações já consignadas no Orçamento Anual das Câmaras Municipais, a fim de dar suporte orçamentário à instituição ou majoração de verba indenizatória paga a Vereadores para o exercício parlamentar, contudo, deve ser condicionada à comprovação de que não haverá redução prejudicial de dotações já comprometidas com as despesas normais de manutenção e funcionamento das respectivas Casas Legislativas.

Ressalta-se que tanto a instituição quanto ao pagamento da verba indenizatória a agentes públicos, trata-se de uma questão que envolve aspectos funcionais, institucionais, jurídicos e contábeis, razão pela qual carece de cautela em sua análise, observando-se aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.



ADVOCACIA

Todavia, as orientações do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, acima elencadas, devem ser obedecidas.

Ainda, existem entendimentos jurisprudenciais, inclusive do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, a respeito do patamar a ser observado quando da instituição ou fixação da verba, qual não pode ser desproporcional frente aos subsídios percebidos, observando-se aos princípios da moralidade, razoabilidade e proporcionalidade, conforme disciplina o art. 37, *caput* da Constituição Federal e art. 12 da Lei Orgânica Municipal¹.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS MUNICIPAIS – CRIAÇÃO E AUMENTO DE VERBA INDENIZATÓRIA PARA PRESIDENTE DA CÂMARA E DEMAIS VEREADORES – NATUREZA REMUNERATÓRIA – OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, MORALIDADE, PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE – REGRA DISPOSTA NO ART. 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 129, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA – APLICAÇÃO DE TÉCNICA SEM REDUÇÃO DE TEXTO – MODULAÇÃO DE EFEITOS – EX NUNC – SEGURANÇA JURÍDICA E PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS IMPUGNADAS – AÇÃO PROCEDENTE. No caso, em que pese a alegação da possibilidade da instituição de verba indenizatória para que a Câmara de Vereadores possa ressarcir o seu Presidente e demais vereadores por despesas extraordinárias que venham a dispendar no exercício de suas atividades, ante a permissão contida no art. 37, § 11, da Carta Magna, com a observância do devido processo legislativo e das leis orçamentárias e fiscais, o certo é que tais valores devem ser proporcionais e razoáveis, o que não se verifica na espécie. Assim, a previsão contida no texto constitucional mencionado, no sentido de que não serão computados, para fins de teto constitucional, os valores de caráter indenizatório, deve ser interpretada de modo a não se permitir a atribuição de qualquer montante para a referida

¹ Artigo 12 - A administração pública direta, indireta ou funcional, de qualquer dos poderes do município, obedecerá aos princípios de igualdade, impessoalidade, moralidade, publicidade, participação popular e ao seguinte:

(...)

XV – os vencimentos dos servidores públicos são irredutíveis e a remuneração observará o que dispõe os artigos 37, IX, XII, 150, II, 153, III e 153 2, I da Constituição Federal;



ADVOCACIA

verba, sem alguma justificativa plausível, como quer fazer crer o requerido, sob pena de desvirtuar a sua real natureza. Os patamares utilizados para a instituição e fixação das verbas de natureza indenizatória são desproporcionais frente ao subsídio percebido, em afronta aos princípios constitucionais da moralidade, razoabilidade e proporcionalidades, previstos no art. 37, caput, da CF e art. 129, caput, da Constituição Estadual. A técnica da declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto tem sido utilizada para subtrair da norma determinada situação a qual ela se aplicaria, que a levaria a uma inconstitucionalidade, porém, sem proceder a qualquer alteração do seu texto normativo. Precedentes do STF. A pretensão de atribuição de efeitos *ex nunc* é perfeitamente cabível no caso específico dos autos, por decorrência da boa-fé derivada da presunção de constitucionalidade das leis impugnadas, nos termos do art. 27, da Lei n. 9.868/99, a fim de que aqueles que receberam o benefício fiquem dispensados de devolver os valores recebidos.

(TJ-MT 10188463620218110000 MT, Relator: CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, Data de Julgamento: 19/05/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 26/05/2022)

Partindo dessa premissa, recomenda-se a observância do dispositivo legal, ao passo que deverá, ainda, observar-se o patamar de instituição, a fim de que não seja superior ao que determina os entendimentos jurisprudenciais.

III. PARECER

Consigna-se, por oportuno que todo o exposto se trata de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução



ADVOCACIA

ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.

Nessa quadra, em razão dos motivos de direito apresentados, **OPINA-SE** pela legalidade da instituição, desde que observadas as orientações do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, bem como que observando-se ao disposto nos artigos 37, *caput* da Constituição Federal e art. 12 da Lei Orgânica Municipal, **OPINA-SE** ainda, pela observância e análise orçamentária-financeira Municipal.

Insta mencionar que a emissão de parecer por esta Assessoria Jurídica não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa Legislativa.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa de Leis.

São Pedro da Cipa/MT, 23 de fevereiro de 2024.

RAFAEL SOUZA NUNES

OAB/MT 14.676

Câmara Municipal de São Pedro da Cipa/MT