

CONSULTA SOBRE A POSSIBILIDADE DE RECEBIMENTO POR PARTE DA  
PRESIDÊNCIA DE CÂMARAS DE VEREADORES, DE VERBA DE GABINETE  
CUMULATIVAMENTE COM A VERBA DE REPRESENTAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Decisão: Pela legalidade  
Processo: TC Nº 0500635-1  
Relator: Conselheiro Valdecir Pascoal  
Julgado: 04/05/05  
Publicado: 17/05/05

RELATÓRIO

Consulta formulada pelo Sr. Rui José de Medeiros, Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz do Capibaribe, que requer, fl. 01, esclarecimento a respeito da seguinte questão:

“[...] solicito informações acerca da possibilidade de recebimento por parte da Presidência de Câmaras de Vereadores, de verba de gabinete cumulada com a representação da presidência. [...]”

A Coordenadoria de Controle Externo deste Tribunal pronunciou-se a respeito desse questionamento, por meio do Parecer CCE nº 003/2005, fls. 05 a 17, a fim de atender despacho do Auditor Carlos Maurício Cabral Figueiredo, fls. 04.

O referido Parecer teve opinativo pela admissibilidade da Consulta e, no mérito, descreve farta jurisprudência desta Egrégia Corte no sentido de considerar a verba de representação de presidência da Câmara como parcela indenizatória, visto que visa a retribuir encargos sobressalentes distintos da função de vereador. Por conseguinte, não deve ser incluída nos cálculos para se apurar os limites constitucionais para remuneração dos vereadores.

Opinam ainda ser compatível o recebimento dessa representação pelo Presidente da Câmara, junto com a verba de gabinete, uma vez que essa se trata de despesas normais processadas por unidade orçamentária específica da Câmara, empregados para um melhor exercício do mandato.

Relatam que o Tribunal de Contas acompanha entendimento do Supremo Tribunal Federal, (RE 91.740, STF, Pleno, Rel. Ministro Xavier Albuquerque, RTJ 93/459), que prolatou decisão no sentido de considerar de natureza indenizatória a representação da presidência da Câmara.

A seguir, transcreve-se texto da Ementa do citado Parecer da CCE, em que se explana, de modo sucinto, o entendimento a respeito da matéria suscitada na presente Consulta.

“Ementa: Consulta sobre a possibilidade de recebimento, por parte da Presidência de Câmara de Vereadores, de verba de gabinete cumulada com a representação da Presidência. O Presidente, investido que está da elevada função de representar o Poder Legislativo, poderá perceber verba de representação para ressarcir despesas que refogem ao desempenho do simples mandato popular. Sendo assim, tal verba, de natureza nitidamente indenizatória, não integra o conceito de remuneração e, portanto, pode ser atribuída, por lei, no curso da legislatura, porquanto não se encontra adstrita à regra da anterioridade da legislatura preconizada pelo art. 29, inciso VI, da Carta Federal (nos termos da redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/2000), consoante inteligência da decisão prolatada pelo STF no RE 91.740 (Pleno, Rel. Ministro Xavier Albuquerque, RTJ 93/459). Por outra via, “a verba de ‘representação’ fixada em Lei em favor de Vereadores que assumirem cargos de Secretário da Mesa Diretora da Câmara não possui natureza indenizatória. Independente do *nomem juris*, essa verba constitui parcela remuneratória, decorrente do acréscimo nas atribuições ordinárias do Vereador, devendo, em qualquer hipótese, ser computada para efeito dos limites constitucionais.” (Decisão TC nº 2107/00). Não se afigura possível o repasse de verbas destinadas à manutenção dos gabinetes dos Vereadores por meio do regime de adiantamento previsto na Lei nº 4.320/64, pois a concessão de verba de gabinete não preenche o pressuposto básico de despesa excepcional que não pode ser processada normalmente, devendo seu processamento ser alterado para que se adapte às normas legais (Acórdão TC nº 1198/02 proferido no pedido de rescisão relativo à Decisão TC nº 0660/01). É plenamente possível a instituição de verba de gabinete para os Vereadores, inclusive o Presidente da Casa, a qual se justifica como forma de agilizar a realização das despesas dos gabinetes e, assim, garantir o melhor funcionamento das atividades parlamentares, desde que: (a) esteja prevista em lei de iniciativa da Câmara Municipal (Decisão TC nº 0707/01), que estabeleça as despesas processáveis pelo gabinete (“manutenção e custeio das finalidades ligadas ao seu funcionamento regular, vedada a utilização em quaisquer outros fins – Decisão TC nº 1278/01), a previsão dos responsáveis designados como ordenador de despesa por ato administrativo fundamentado e a forma de prestação de contas ao órgão de controle interno; (b) haja dotação específica na Lei Orçamentária, pois “a Câmara Municipal [...] deverá ter tantas unidades orçamentárias quantos são os gabinetes dos Vereadores, os quais, por seu turno, deverão indicar os Ordenadores de Despesas, encaminhando, anualmente, quando da prestação de contas anual da



Câmara, a prestação de contas de cada uma das unidades orçamentárias.” (tomada de contas da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Jaboatão dos Guararapes, exercício de 2000 - Decisão TC nº 0523/02); (c) dê-se a completa instalação física dos gabinetes e a sua entrada em funcionamento (Decisão TC nº 1278/01); (d) as despesas realizadas pelos gabinetes observem às normas de licitação, considerando as necessidades do Poder Legislativo como um todo e não de cada um dos Vereadores individualmente (Decisão TC nº 0368/02), sob pena de configurar burla a exigência do processo licitatório e inobservância aos princípios basilares da administração pública, em especial o preceito da economicidade; (e) as prestações de contas sejam encaminhadas ao Tribunal de Contas, após o término do exercício financeiro, devidamente acompanhadas do relatório do respectivo órgão de controle interno ou responsável institucional, para análise e julgamento dos responsáveis pela aplicação das verbas de gabinete.”

É o relatório.

## VOTO

De início, importante notar que a verba representação da Presidência da Câmara tem natureza indenizatória, visto ser concedida para fazer face aos encargos de quem ocupa a Chefia do Poder Legislativo, não estando relacionada às funções do exercício de mandato de vereador.

Desse modo, a representação, atribuída ao Presidente da Casa Legislativa, não está submetida aos limites remuneratórios e para despesas de pessoal, estatuídos na Constituição da República e nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF), embora deva ser computada para a verificação do cumprimento dos gastos totais do Legislativo Municipal estabelecidos no artigo 29-A da Constituição Federal.

A verba de representação ao Presidente da Câmara, para ser concedida, ressalta-se, deve ser instituída por Lei, de iniciativa de seus membros, devendo haver dotação específica na Lei Orçamentária destinada a sua aplicação.

Tendo em vista que por ser de natureza indenizatória, pode ser atribuída no transcorrer do mandato, não se submetendo a regra da anterioridade da legislatura, estatuída no inc. VI, art. 29 da Constituição da República.

De outra parte, vale lembrar que a representação paga aos secretários da Mesa

Diretora, que constitui acréscimos na função inerentes dos Edis, possui natureza remuneratória e, por conseguinte, deve ser computada para efeito dos limites remuneratórios e dos gastos com pessoal citados.

Insta observar que o Tribunal Contas segue esse raciocínio e embasa seu entendimento lastreado em Decisão proferida pelo do Supremo Tribunal Federal, que considerou como parcela indenizatória a verba de representação percebida por quem ocupe o cargo de Presidente da Câmara, consoante excerto a seguir:

“[...] Considerou que o Presidente da Câmara Municipal, exercendo função de relevo, representando o legislativo em todos os momentos, com obrigatoriedade natural de despesas que refogem ao desempenho do simples mandato popular não está impedido, se a legislação municipal permitir, de receber verba de representação. Enfim, como dito por um dos votos vencedores, reputo a verba de representação aderida ao cargo de Presidente, e não ao mandato legislativo de vereador. Minha posição é de adesão ao acórdão recorrido, que penso haver decidido acertadamente as questões de inconstitucionalidade e ilegalidades ventilados nos autos.[...]” (RE 91.740, STF, Pleno, Rel. Ministro Xavier Albuquerque, RTJ 93/459)

Vale transcrever, a título exemplificativo, excertos de algumas das Decisões da Corte de Contas de Pernambuco que seguem esse entendimento:

- Decisão T.C. nº 0763/01, cujo Relator foi o Conselheiro Ruy Lins de Albuquerque:

“[...] A verba de representação atribuída a Presidentes de Câmaras Municipais tem caráter indenizatório, não devendo ser incluída nos limites remuneratórios constitucionais, e poderá ser criada a qualquer tempo, mediante lei específica em conformidade com o Princípio da Legalidade. [...]”

- Decisão T.C. nº 1434/01, cujo Relator foi a Auditora Alda Magalhães, Conselheira em Exercício.

“[...] O Presidente, investido que está da elevada função de representar o Poder Legislativo, poderá perceber verba de representação para ressarcir despesas que refogem ao desempenho do simples mandato popular. Sendo assim, tal verba, de natureza nitidamente indenizatória, não integra o conceito de remuneração e, portanto, pode ser atribuída, por lei, no curso da legislatura, porquanto não se encontra adstrita à regra da anterioridade da legislatura preconizada pelo art. 29, inciso VI, da Carta Federal – já nos termos da nova redação da Emenda Constitucional nº 25/2000. [...]”

- Decisão T.C. nº 0042/02, que teve como Relator o Conselheiro Fernando Correia:



“[...] A Verba de Representação atribuída ao Presidente da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores, de natureza indenizatória, deve ser computada para verificação do cumprimento dos gastos totais do Legislativo Municipal estabelecidos no caput e incisos I, II, III e IV do artigo 29-A da Constituição Federal. [...]”

No que pertine à verba de gabinete para os vereadores municipais, imperioso observar que se trata de recursos públicos da Câmara que devem ser utilizados para realização de despesas dos gabinetes dos vereadores com a finalidade de assegurar o melhor funcionamento das atividades parlamentares, necessitando serem aplicadas pelo processamento normal de despesas, visto que não se trata de gastos de caráter excepcional ou que precise de processamento específico.

Assim, a verba de gabinete não pode ser processada por meio de suprimento individual ou sistema de adiantamento, que são preceituados nos arts. 65, 68 e 69 da Lei Federal nº 4.320/64 para hipóteses específicas de despesas, que, por sua natureza inusitada, não tenham caráter previsível.

Confirma esse entendimento jurisprudência desta Egrégia Corte, mencionando-se, como exemplo, a Decisão TC nº 1.278/01, 0523/02, 0368/02, além do Acórdão TC nº 1198/02, do qual se extrai excerto a seguir:

“[...] o repasse de verbas destinadas à manutenção dos gabinetes dos Vereadores não poderá ser feito sob a forma de suprimentos individuais, devendo seu processamento ser alterado para que se adaptem às normas legais”.

Imprescindível citar também o entendimento deste Tribunal sobre essa matéria, proferido na Decisão TC nº 0158/02, (Prestação das Contas da Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco, exercício de 1998), que, em suas notas taquigráficas, dispõe:

“[...] Em relação às verbas de gabinete, o Relatório Preliminar de Auditoria centraliza a sua análise na impossibilidade de as mesmas continuarem a ser processadas pelo regime de suprimento individual. Isto porque a Lei nº 7.741/78 é bastante restritiva em relação às despesas que podem ser processadas por meio de suprimentos individuais, o que torna, sob o aspecto formal, irregular boa parte das despesas realizadas com as verbas de gabinete.

Dessa maneira, faz-se necessário que o processamento das despesas das verbas de gabinetes seja realizado de outra forma.

Neste sentido, sendo as verbas de gabinete, como explicado pela própria Mesa da Assembléia, utilizadas para agilizar a realização das despesas dos gabinetes dos Senhores Deputados, com intuito de garantir-se o melhor funcionamento das atividades parlamentares, faz-se necessário que tais objetivos estejam plenamente refletidos na peça orçamentária anual.

Para este fim, deve ser criado, quando da elaboração do próximo orçamento anual, programa-atividade específico na peça orçamentária da Assembléia Legislativa do Estado, avaliando-se, ainda, a possibilidade da criação de uma unidade orçamentária para cada um dos gabinetes dos



Deputados, a fim de que, desta forma, a responsabilidade pela aplicação das verbas destinadas para este Programa não recaia sobre a Mesa Diretora, mas sim, sobre aqueles que efetivamente são os responsáveis pela aplicação dos recursos. [...]"

Vale observar por fim o excerto da - Decisão T.C. nº 0707/01, em 30 de maio de 2001, cujo relator foi o Conselheiro Carlos Porto:

"[...] 1 - Verba de representação pode ser paga ao Presidente da Câmara Municipal, desde que instituída através de lei. Esse raciocínio não se aplica aos demais componentes da Mesa Diretora.

2 - É possível a instituição de verba de gabinete. Contudo, sua criação se dará por meio de lei de iniciativa da própria Câmara Municipal, devendo haver dotação específica na Lei Orçamentária. A aplicação dos recursos dela decorrentes submeter-se-á à apreciação do Tribunal de Contas.[...]"

Na perspectiva do que foi antes ponderado, portanto, infere-se como legalmente possível a instituição de verba de gabinete para os Vereadores, inclusive para o Presidente da Câmara (que poderá também receber verba de representação se instituída em Lei e houver dotação específica na Lei orçamentária), uma vez que visa a agilizar a realização das despesas dos gabinetes e, assim, garantir o melhor funcionamento das atividades parlamentares, em consonância com o Princípio da Eficiência, previsto no artigo 37 da Lei Maior.

Inobstante a possibilidade de percepção simultânea pelo Presidente da Câmara da representação pelo exercício dessa função, que tem natureza indenizatória, e da verba de gabinete, que se trata de recursos para fazerem jus a despesas necessárias ao melhor funcionamento dos mandatos dos representantes da população local, é necessário que a instituição da verba de gabinete atenda aos seguintes pressupostos:

- Não se constitua em regime de adiantamento, pois a verba de gabinete não preenche o requisito básico de se constituir em despesa excepcional, que não pode ser processada normalmente;

- Esteja prevista em lei de iniciativa da Câmara Municipal, que estabeleça as despesas processáveis pelo gabinete para manutenção e custeio das finalidades ligadas ao seu funcionamento regular, vedada a utilização em quaisquer outros fins, bem como haja a previsão dos responsáveis, designados como ordenador de despesa por ato administrativo fundamentado e a forma de prestação de contas;

- Haja dotação específica na Lei Orçamentária, devendo a Câmara avaliar a possibilidade da criação por Lei de uma unidade orçamentária para cada um dos gabinetes dos vereadores, a fim de que, desta forma, a responsabilidade pela aplicação das verbas destinadas para este Programa não recaia sobre a Mesa Diretora, mas sim, sobre aqueles que efetivamente são os responsáveis pela aplicação dos recursos, encaminhando, anualmente,

quando da prestação de contas anual da Câmara, a prestação de contas de cada uma das unidades orçamentárias;

- Caso instituído uma unidade orçamentária para cada Gabinete, que se institua a completa instalação física dos gabinetes e haja a sua entrada em funcionamento;

- As despesas realizadas pelos gabinetes observem às normas de licitação, considerando as necessidades do Poder Legislativo como um todo, e não de cada um dos Vereadores individualmente;

- As prestações de contas sejam encaminhadas ao Tribunal de Contas, após o término do exercício financeiro, devidamente acompanhadas do relatório do respectivo órgão de controle interno ou responsável institucional, para análise e julgamento dos responsáveis pela aplicação das verbas de gabinete, em conformidade com o Parágrafo Único, art. 70 da Constituição Federal.

Sendo assim,

**CONSIDERANDO** que a presente Consulta atende aos pressupostos de admissibilidade contidos no art. 110 e 111 do Regimento Interno desta Corte de Contas;

**CONSIDERANDO** o que dispõe o art. 2º, XIV, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do TCE/PE);

**CONSIDERANDO** expressiva jurisprudência desta Egrégia Corte, a exemplo do Acórdão TC n.º 1.198/02 e das Decisões TC n.º. 0707/01, 0763/01, 1.278/01, 0042/02, 0368/02, 0523/02 e 1.434/02,

**VOTO** que se responda ao consulente nos seguintes termos:

O Presidente da Câmara de Vereadores poderá acumular a “verba de representação” do cargo com a verba destinada à manutenção do seu gabinete. Tais verbas deverão estar previstas em Lei Municipal e obedecer aos regramentos estabelecidos nas Decisões TC n.ºs 707/01, 763/01, 1.278/01, 042/02, 368/02, 523/02 e 1.434/02.