



DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Processo.....TC-016287/2013

AssuntoPagamento de despesas com combustível por meio de verba indenizatória

InteressadoRodrigo Rodrigues de Souza Martins (Presidente da Câmara Municipal de Teresina)

1 RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí pelo Presidente da Câmara Municipal de Teresina, na qual o consulente solicita à Corte manifestação acerca da possibilidade de pagamento, por meio de verbas indenizatórias, de despesa com combustível, realizada em veículos utilizados pelos vereadores em suas atividades parlamentares, tendo em vista o disposto nas Leis Municipais nº(s) 4.086/11 e 4.369/13 e na Resolução Normativa nº 062/2013. Ao final de sua petição (peça 3, fls. 01/04), o consulente consigna os seguintes questionamentos:

1 - É possível o ressarcimento de despesas com combustíveis realizadas por vereador, em veículo particular previamente cadastrado na Câmara Municipal, por força de normas municipais dispondo sobre verbas indenizatórias?

2 - No caso específico de combustível o tratamento difere das despesas realizadas em razão da necessidade do edil exercer sua atividade parlamentar no âmbito externo da Câmara?

3 - Em qualquer dos casos há necessidade de procedimento licitatório, mesmo o regramento municipal não tendo fixado um valor definido, mas tão somente o limite máximo a ser despendido (art. 1º, da Lei Municipal nº 4.369/2013)?

No Parecer Jurídico PG/CMT nº 313/2013 (peça 03, fls. 05/14), a Procuradoria Jurídica do Órgão, após análise, conclui, em suma, pela possibilidade jurídica de efetuar-se o ressarcimento das despesas realizadas por vereador com combustível, no exercício de sua atividade parlamentar, observando-se, porém, os critérios e procedimentos previstos nas Leis Municipais nº 4.086/2011, nº 4.369/2013 e na Resolução Normativa nº 062/2013.

Às fls. 15/50, peça 3, foram juntadas cópias das publicações das Leis Municipais nº(s) 4.369/13 e 4.086/11.

Após admissão do expediente como Consulta (peça 4), a Comissão de Regimento e Jurisprudência desta Corte informou a ausência de prejulgado ou decisão reiterada sobre o tema (peça 5). A consulta foi, então, encaminhada à DFAM para instrução.

É o relatório. Passa-se à análise.



2 ANÁLISE TÉCNICA

Preliminarmente, informa-se que foram atendidos os requisitos regimentais para a formulação de consulta, previstos nos art. 201, II, §1º, primeira e segunda partes, e §2º, 202 e art. 203, da Resolução nº 13/2009, visto que a subscrevente figura dentre as autoridades legitimadas, a peça apresentada foi instruída com parecer do órgão de assistência jurídica da autoridade consulente e a consulta formulada em tese.

No entanto, apesar de a consulta referir-se à aplicação das Leis Municipais nº(s) 4.086/11 e 4.369/13 e da Resolução Normativa nº 062/2013, o conteúdo desta não fora anexado à petição. Constatam apenas do texto da consulta e do parecer jurídico transcrições de alguns dos artigos da referida Resolução Normativa.

A despeito da omissão, apresentam-se as seguintes considerações sobre as questões suscitadas pelo consulente:

Em Direito Administrativo é cediço que quaisquer parcelas pecuniárias devidas a agentes públicos, sejam elas remuneratórias ou indenizatórias, devem ser regularmente instituídas por lei em sentido formal, ressalvados alguns casos expressamente previstos na Constituição Federal (art. 29, VI, e art. 49, VII e VIII), os quais se limitam aos subsídios de Vereadores, Deputados Federais, Senadores, Presidente, Vice-Presidente da República e Ministros de Estado, cuja fixação e alteração é veiculada por ato interno da Casa Legislativa competente (Decreto Legislativo ou Resolução). Em qualquer outra hipótese, portanto, a lei é o instrumento de instituição exigido.

Assim sendo, a criação de parcelas de natureza indenizatória, destinadas a qualquer categoria de agente público, requer a edição de lei em sentido formal, que, além de identificar a que espécie indenizatória alude, fixe os critérios de sua concessão. A lei criadora da parcela deve, portanto, delimitar claramente qual despesa visa ressarcir, se de alimentação, estadia, deslocamento, gasolina etc, não podendo apenas criar indenização em termos genéricos, desvinculada de despesa específica.

Dentre as espécies de verbas indenizatórias comumente encontradas no serviço público, há a indenização de transporte, cujo pagamento destina-se ao ressarcimento de despesas efetuadas pelo agente com a utilização de meio próprio de locomoção para a execução de serviços externos, por força das atribuições próprias do cargo.

Os estatutos jurídicos pátrios, com algumas variações, definem a indenização de transporte como espécie devida pela utilização de meio próprio de locomoção, por parte do agente público, para a execução de serviços externos, por força das atribuições essenciais e inerentes ao próprio cargo, o que gera o direito ao ressarcimento das despesas realizadas com esse veículo de locomoção (veja-se, a título de exemplo, o art. 51, III c/c art. 60, da Lei Federal nº 8.112/90 e art. 45, III, c/c art. 54, da Lei Complementar Estadual nº 13/94).

Em suma, a indenização de transporte, para ser regularmente instituída e paga, deve atender aos seguintes requisitos:



- previsão em lei específica;
- destinar-se ao ressarcimento de valores comprovadamente despendidos pelo agente com combustíveis;
- ser o veículo utilizado de propriedade do agente;
- estar o agente executando serviços externos à sede de trabalho;
- ser o serviço externo eventualmente necessário, mas inserido nas atribuições próprias do cargo;
- não ser a despesa ressarcível por outra espécie indenizatória, como por exemplo, diárias.

Na hipótese dos autos, verifica-se que, por meio da Lei Municipal nº 4.086/11 (peça 4, fls. 20/21), foi criada, no âmbito da Câmara Municipal de Teresina, verba indenizatória não definida, destinada ao custeio genérico de despesas realizadas em razão do interesse público, decorrentes de atividade parlamentar no âmbito externo do Poder, a ser paga mensalmente aos vereadores. Segue o teor da referida Lei:

Art. 1º Fica normatizada, no âmbito da Câmara Municipal de Teresina, a verba de natureza indenizatória, pelo exercício da atividade parlamentar, no valor de R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais), objetivando garantir as condições necessárias ao desempenho mandato, nos termos do §11, do art. 37, da Constituição Federal.

Parágrafo único. A verba de que trata o *caput* será paga mensalmente aos vereadores, até o 10º (décimo) dia do mês subsequente e na forma requerida, destinada ao custeio da atividade parlamentar no âmbito externo do Poder.

Art. 2º As despesas deverão ser realizadas em atividades que caracterizem, plenamente, o interesse público pelo exercício do mandato parlamentar e autorizadas, exclusivamente, pelo Presidente da Câmara Municipal, enquanto Ordenador da Despesa.

Parágrafo único. A Câmara Municipal de Teresina deverá, imediatamente após a publicação desta Lei, editar Resolução Normativa regulamentadora da concessão da verba indenizatória.

Art. 3º As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotação orçamentária própria da Câmara Municipal de Teresina, não importando em nenhum acréscimo orçamentário, observadas as normas da legislação vigente.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário, em especial, a Resolução nº 015/2009 e suas posteriores alterações.

Como se observa, a lei, além de não identificar a espécie indenizatória e, portanto, a despesa a que visa ressarcir, criando, ao contrário, parcela de cunho genérico e indefinido, determinou o pagamento mensal, ou seja, contínuo, e em valor fixo, procedimento incompatível com a finalidade indenizatória, que pressupõe a aleatoriedade do evento ressarcível, a efetiva comprovação de sua ocorrência e o ressarcimento na medida do gasto efetuado.

Com efeito, a supracitada lei ao prever o pagamento mensal, deu à verba indenizatória caráter permanente, independente da ocorrência de eventos concretos e diretamente



relacionados ao exercício da respectiva função pública, únicos a justificar o ressarcimento de alguma despesa extraordinária eventualmente realizada.

Em seguida, a Lei nº 4.086/11 foi parcialmente alterada pela Lei nº 4.369/13 (peça 04, fl. 15), cujo texto segue transcrito:

Art. 1º O *caput* do artigo 1º, da Lei no 4.086, de 1º de março de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º Fica normatizada, no âmbito da Câmara Municipal de Teresina, a verba de natureza indenizatória, no valor máximo de até 70% (setenta por cento) do subsídio pago ao Vereador, objetivando o ressarcimento de despesas devidamente motivadas, realizadas em razão do exercício da atividade parlamentar, conforme previsão contida no § 11, do art. 37, da Constituição Federal,"

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º de fevereiro de 2013.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário

A lei acima apenas alterou o valor da verba indenizatória criada pela Lei nº 4.086/11, que, antes fixado na quantia de R\$ 6.500,00, passou ser delimitado apenas por um limite máximo (70% do subsídio pago ao vereador). A verba indenizatória, permaneceu, portanto, não identificada, não sendo possível afirmar, a partir da leitura da lei, se a verba se refere a indenização de transporte, diária, ou outra qualquer.

No entanto, segundo afirma o consulente, fora editada a Resolução Normativa nº 062/2013, cujo texto não fora juntado aos autos. Da análise da petição do consulente e do parecer jurídico anexo, foram encontradas apenas as seguintes disposições, apontadas como integrantes do texto da resolução:

Art 6º. São reembolsáveis, em razão de atividade inerente ao exercício do mandato parlamentar no âmbito externo da Câmara Municipal de Teresina, as despesas pagas pelo vereador, no mês de competência, relativas à:

(omissis)

III - aquisição de combustíveis e lubrificantes, até o limite de 30% (tinta por cento) do valor estabelecido no art. 4, desta Resolução Normativa, destinados exclusivamente aos veículos previamente cadastrados e a serviço do gabinete do parlamentar.

(omissis).

§2º (...)

III - para subsidiar a instrução processual deve ser feita a juntada, na solicitação formal do interessado, de uma cópia do contrato de locação ou termo equivalente, com firma reconhecida em cartório, acompanhado de cópia da pesquisa de preços correspondente e do documento do veículo locado, a serem autenticadas pelo Controlador Geral da Câmara Municipal, considerando-se que a via origina fica arquivada no gabinete do parlamentar;

(...)



Estado do Piauí Tribunal de Contas

Processo
TC-016287/13



§ 3º Para fins de ressarcimento das despesas realizadas com a aquisição de combustíveis e lubrificantes, de que trata o inciso III, do caput deste artigo, deverá ser observado o seguinte:

- I - apresenta cópia do contrato de fornecimento ou termo equivalente;
- II - fazer juntada de cópia de cadastro de veículo que originou a despesa;
- III - fazer constar o número da placa do veículo no documento de pagamento;

Da leitura dos dispositivos acima infere-se que os vereadores procederam à definição da intitulada "verba de natureza indenizatória" e, por conseguinte, das despesas por ela ressarcíveis por meio de resolução, ato legislativo que, além de não se confundir com lei em sentido formal, destina-se, em verdade, a deliberações de cunho administrativo e interno.

Procedeu-se, portanto, por meio da edição da Resolução Normativa nº 062/2013 à criação direta de verbas indenizatórias, visto que as espécies, seus pressupostos e, portanto, as despesas a serem reembolsadas, não foram definidas pelas Leis Municipais nº(s) 4.086/11 e Lei nº 4.369/13, mas previstas originariamente em seu art. 6º.

À resolução deveria caber apenas a definição da forma de prestação de contas e critérios administrativos para operacionalização dos pagamentos, e não a definição das espécies indenizatórias que a lei, sim, deveria ter previsto exaustivamente. No caso em análise, a lei municipal criou instituto em termos abertos, sem sequer estabelecer os critérios de definição das despesas por ele ressarcíveis, deixando ao ato de regulamentação espaço livre para prever qualquer despesa como indenizável.

Além dessa irregularidade, percebe-se que o inciso III, do art. 6º, da Resolução, ao possibilitar o reembolso de despesas com aquisição de combustíveis e lubrificantes destinados a veículos previamente cadastrados e a serviço do gabinete do parlamentar, permitiu que o gasto fosse realizado em veículos que não o de propriedade do próprio vereador, o que contraria a definição do instituto "indenização de transporte", vez que o pagamento desta pressupõe o uso de veículo próprio. Confirmando essa constatação, o inciso III, do §2º, do mesmo artigo, exige, para a instrução da solicitação de ressarcimento, a apresentação do contrato de locação.

Ora, como visto acima, se a indenização de transporte, destinada ao ressarcimento de despesas com combustíveis, pressupõe a utilização eventual de meio próprio de locomoção para a execução de serviços externos, por força das atribuições próprias do cargo, como admitir o ressarcimento, por meio da verba, de despesas com combustíveis destinados a veículos de terceiros mantidos a serviço do gabinete do parlamentar?

A título ilustrativo, transcreve-se a seguir definição colhida do Decreto Federal nº 3.184/1999, que regulamentou a Lei Federal nº 8.112/90, quanto à indenização de transporte:

Art 1º (*Omissis*)

§ 2º Para efeito de concessão da indenização de transporte, considerar-se-á meio próprio de locomoção o veículo automotor particular utilizado à conta e



Estado do Piauí Tribunal de Contas

Processo
TC-016287/13



risco do servidor, não fornecido pela administração e não disponível à população em geral. (Grifo nosso)

(*Omissis*)

A manutenção de veículos a serviços de gabinete, além de indicar a ausência de eventualidade na utilização, torna evidente que a despesa pretensamente ressarcível não foi realizada pelo uso de veículo do próprio parlamentar, que, sabidamente, não pode ser colocado à disposição da Administração.

Ao contrário, o prévio cadastramento e manutenção de veículos a serviço de gabinete indicam a contratação de serviços e veículos de terceiros bem como o reconhecimento da previsibilidade e habitualidade ou regularidade do dispêndio, tendo em vista a necessidade de manutenção de veículo à disposição, fatos que tornam obrigatória a observância do procedimento regular de execução das despesas públicas, o qual deve ser precedido de licitação.

Observa-se, portanto, que, além de irregular a previsão, em resolução, das despesas ressarcíveis pela verba genericamente criada por lei, os critérios eleitos pela Resolução Normativa nº 062/2013 para definição da despesa ressarcível desvirtuam a finalidade da indenização de transporte, vez que aludem a gastos com veículos de terceiros mantidos à disposição do edil, ao passo que tal indenização é devida, por definição, apenas em razão de despesas excepcionais decorrentes do uso de veículo próprio.

A partir das considerações esposadas acima, apresentam-se as seguintes conclusões sobre os questionamentos lançados pelo consulente.

É possível o ressarcimento de despesas com combustíveis realizadas por vereador, em veículo particular previamente cadastrado na Câmara Municipal, por força de normas municipais dispondo sobre verbas indenizatórias?

Tendo em vista a irregularidade na instituição, por meio de resolução, do ressarcimento de despesas com combustíveis (indenização de transporte), bem como a não destinação dessa verba ressarcitória ao pagamento de despesas decorrentes do uso de veículos de terceiros, contratados, cadastrados e mantidos à disposição de gabinete de Vereador, entende-se ser ilegal a utilização da verba para tal fim.

No caso específico de combustível o tratamento difere das despesas realizadas em razão da necessidade do edil exercer sua atividade parlamentar no âmbito externo da Câmara?

O reembolso de qualquer despesa prevista na Resolução Normativa nº 062/2013 como ressarcível pela verba de natureza indenizatória criada pela Lei Municipal nº 4.086/11 incidirá em irregularidade, tendo em vista que as espécies indenizatórias não foram previstas na lei criadora da parcela.



Estado do Piauí Tribunal de Contas

Processo
TC-016287/13



Em qualquer dos casos há necessidade de procedimento licitatório, mesmo o regramento municipal não tendo fixado um valor definido, mas tão somente o limite máximo a ser despendido (art. 1º, da Lei Municipal nº 4.369/2013)?

Caso a despesa seja realizada nos moldes definidos pelo art. 6º, inciso III e §§2º e 3º, da Resolução Normativa nº 062/13, deve ser observado o procedimento regular de processamento das despesas pública, o qual inclui a prévia realização de licitação, tendo em vista a necessidade de contratação de serviços e veículos de terceiros, os quais serão colocados à disposição de gabinete, fatos estes demonstrativos da previsibilidade e regularidade da necessidade de utilização dos veículos. Tais requisitos, definidos em resolução, contrariam o próprio conceito da indenização de despesas com transporte, devida esta apenas em razão do uso excepcional, ou seja, não habitual, de veículo próprio para o desempenho de atividades próprias do cargo ocupado, caso em que, por óbvio, não há que se falar em necessidade de prévia licitação.

3 CONCLUSÃO

Ante o exposto, coloca-se essa Diretoria à disposição do Relator, para os esclarecimentos que se fizerem necessários, e encaminha-se ao Ministério Público de Contas para análise e emissão de parecer.

Teresina (PI), 30 de janeiro de 2014.

Andrea Freitas Silva
Assessora Jurídica

Vilmar Barros Miranda
Auditor Fiscal de Controle Externo
Chefe da II Divisão Técnica/DFAM

VISTO:

Andréa de Oliveira Paiva
Auditora Fiscal de Controle Externo
Diretora da DFAM

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE

ANDREA FREITAS SILVA

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE
VILMAR BARROS MIRANDA

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE

ANDREA DE OLIVEIRA PAIVA