

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini; José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-536-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Administração. 3. Gestão. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34



XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública II”, reunido no XXVI Congresso Nacional do CONPEDI em São Luís (MA), traz um variado conjunto de artigos, marcados pela destacada qualidade acadêmica e pelo indubioso relevo prático, com estudos de mais de duas dezenas de pesquisadores de diversas regiões do país.

Além do invulgar apuro intelectual dos artigos, ressaltamos que os comunicados científicos e as discussões trouxeram debates de elevada qualidade e pertinência, sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo, de forma a envolver alunos de mestrado e doutorado, professores e profissionais, com contribuições e discussões marcadas pela forma respeitosa e sob o signo de uma perspectiva dialógica horizontal, democrática, aberta e plural.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO DIREITO BRASILEIRO COMO SISTEMA FUNDADO NA IDEIA DE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO;
2. REGULAÇÃO ECONÔMICA ESTATAL: A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA;
3. OS CRITÉRIOS PARA AFERIÇÃO DA JURIDICIDADE DO AGIR E NÃO-AGIR DA ADMINISTRAÇÃO E O CONTROLE JUDICIAL DO MÉRITO ADMINISTRATIVO COMO IMPERATIVO DA INAFSTABILIDADE DA JURISDIÇÃO;
4. PODER E A CORRUPÇÃO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: AS FACES OCULTAS QUE RESISTEM AO DIREITO FUNDAMENTAL A PROBIDADE;
5. COMPARAÇÃO ENTRE O ACORDO DE LENIÊNCIA APLICADO PELO CADE E O PREVISTO NA LEI ANTICORRUPÇÃO: AVANÇO OU RETROCESSO?;
6. LEI ANTICORRUPÇÃO: MUDANÇA DE PARADIGMA NAS CONTRATAÇÕES ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO;

7. CORRUPÇÃO E INEFICÁCIA DA DIMENSÃO DOS DIREITOS HUMANOS: FAZENDO A CONEXÃO;
8. A FUNÇÃO DE CONTROLAR DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CARÁTER PEDAGÓGICO DA SANÇÃO PECUNIÁRIA;
9. A CONDIÇÃO JURÍDICA DO CONSUMIDOR USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ANÁLISE SISTÊMICA DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR FRENTE A EDIÇÃO DA LEI 13.460/2017;
10. REVISÃO DE PREÇOS DE PROPOSTAS DESCLASSIFICADAS;
11. VERBA INDENIZATÓRIA: QUANDO O LEGAL É IMORAL E ENGORDA;
12. A ESCOLHA DO ÁRBITRO E DA CÂMARA ARBITRAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: (DES) NECESSIDADE DE LICITAR E A CONCRETIZAÇÃO DE UMA SELEÇÃO ADEQUADA E EFICIENTE;
13. A APLICAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL EM FACE DO MUNICÍPIO PELA INACESSIBILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS; e
14. RESPONSABILIDADE EXTRACONTATUAL DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DOS DANOS CAUSADOS POR INDÍGENAS.

O conjunto de temáticas já evidencia uma firme marca de interdisciplinaridade e profunda contemporaneidade dos debates afetos à atividade administrativa e à gestão pública, com a potencial condição de apontar rumos para a pesquisa e o debate sobre as candentes discussões relacionadas ao Direito Administrativo na atualidade.

De nossa parte, sentimo-nos profundamente honrados em participarmos na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho, com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e demais participantes do GT.

Por fim, queremos registrar os sinceros e efusivos cumprimentos ao CONPEDI, pela qualidade do evento, e agradecer aos colegas de São Luís (MA) pela afetuosa acolhida em todo o período desse relevante momento de divulgação da pesquisa científica na área do Direito. A musicalidade, a poesia, as danças típicas, as paisagens, a culinária e a hospitalidade da gente do Maranhão conquistaram a todos nós!

Esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas qualificadas temáticas.

Fraternal abraço,

São Luís, novembro de 2017.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof. Dr. Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini – Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

VERBA INDENIZATÓRIA: QUANDO O LEGAL É IMORAL E ENGORDA INDEMNITY RESOURCE: WHEN LEGAL IS IMMORAL AND GETS FAT

Maristella Barros Ferreira de Freitas ¹

Resumo

As verbas indenizatórias são pagas aos funcionários públicos pelas despesas incorridas no desempenho de suas funções. A distorção deste instituto, com o pagamento em valores elevados e sem estarem vinculadas às despesas incorridas, viola o princípio da moral administrativa. Este artigo analisou casos ocorridos em Mato Grosso, cuja Assembleia Legislativa é líder neste ranking. Embora esta seja uma prática nacional, os estudos locais ajudam a entender o problema. A metodologia utilizou a técnica de pesquisa bibliográfica, de caráter exploratório, com o objetivo de examinar o problema considerando os princípios do direito administrativo.

Palavras-chave: Tribunal de contas, Assembleia legislativa, Mato grosso, Renda, Remuneração

Abstract/Resumen/Résumé

The Indemnity resource is paid to civil servants for the expenses incurred in the performance of their duties. The distortion of this institute, with the payment in high amounts and without being linked to the expenses incurred, violates the principle of administrative morality. This article analyzed cases that occurred in Mato Grosso, whose Legislative Assembly is the leader in this ranking. While this is a national practice, local studies help to understand the problem. The methodology used the exploratory bibliographic research technique, with the purpose of examining the problem considering the principles of administrative law.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Court of audit, State assembly, Mato grosso, Income, Remuneration

¹ Economista. Doutora em Política Científica e Tecnológica (Unicamp)

Introdução

A necessidade de limitar o poder é destacada por Montesquieu¹, quando defende que a liberdade política não consiste em se fazer o que se quer, mas em fazer tudo o que as leis permitem.

Segundo aquele filósofo, para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder. *Uma constituição pode ser tal que ninguém seja obrigado a fazer as coisas a que a lei não obriga e a não fazer aquelas que a lei permite.*

Nesse sentido, limitar o poder, em seu sentido amplo (*lato sensu*) inclui, não só evitar práticas de poder absoluto, como também realizar o acompanhamento dos gastos públicos.

Na atual Constituição Brasileira, o dever da prestação de contas por todos aqueles responsáveis pela gestão do erário está claramente estabelecido no parágrafo único do seu artigo 70.

Portanto, pode-se afirmar que exigir a prestação de contas do gestor público, ou a *accountability*, é direito fundamental do cidadão brasileiro previsto na Constituição Federal e tem como finalidade controlar a aplicação dos recursos públicos.

Esse tipo de controle da gestão pública pode ser exercido diretamente pelo cidadão e/ou mediante os órgãos de controle externo e interno, tendo como finalidade verificar se os atos administrativos e os gastos deles decorrentes, atendem os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Em decorrência do vasto volume de despesas comumente realizadas no âmbito de um órgão público, o controle sobre elas deve ser feito sobre uma amostra integrada por despesas selecionadas por critérios específicos.

Um tipo de despesa que merece atenção especial são aquelas realizadas com ou para os agentes políticos, membros de poder e servidores públicos e que, na sua maioria, são originadas de atos internos, como concessão de ajuda de custo, adicional de um terço de férias, diárias, auxílio-transporte, auxílio alimentação ou atos externos, à exemplo de leis que tratam de criação de cargos, aumento de remuneração, criação de gratificações, cuja publicidade se restringe a publicação em jornal oficial.

É o caso das despesas consideradas de natureza indenizatória e que se destinam a compensar o seu beneficiário dos gastos com hospedagem, alimentação e deslocamento durante viagem a serviço.

¹ “O Espírito das Leis” - Montesquieu

Para esse fim, a Lei 4.320/64, que trata das normas gerais do direito financeiro, previu o elemento de despesa denominado "diárias", cujos valores integrantes de uma tabela, são aprovados após pesquisa no mercado do preço de hospedagem, alimentação e serviço de táxi praticados nos municípios dentro e fora do Estado. Essa modalidade indenizatória foi utilizada durante muito tempo por toda a administração pública.

Na última década, contudo, tem-se observado que vários órgãos públicos de diferentes poderes e em diversas unidades federativas, estão adotando a figura "verba indenizatória" para, em tese, indenizar previamente o servidor, agente político e membros de colegiado, daquelas mesmas despesas, em detrimento da utilização da modalidade "diária".

O problema que se depara nessa situação é que, diferentemente da modalidade "diária", a lei que cria a verba indenizatória tem fixado, sem nenhum critério razoável, valores bastante expressivos, que são pagos mensalmente àqueles beneficiários, independentemente deles viajarem a serviço, inclusive durante as férias.

É o caso da instituição da verba no valor de R\$ 65.000,00, por exemplo, paga mensalmente durante todo o ano a cada um dos membros de Poder Legislativo, supostamente para compensa-los dos gastos realizados durante o exercício de suas atividades.

Em alguns órgãos, não consta prevista em lei a obrigatoriedade de prestação de contas e em outros, essa formalidade consiste na apresentação de um simples relatório das atividades, sem exigência da apresentação de documentos fiscais comprobatórios das despesas realizadas pelo beneficiário.

Com esse panorama, o problema que merece ser investigado é se a natureza da verba legalmente criada tem características de indenização e de que maneira ela se insere na administração pública, quanto ao princípio constitucional da moralidade e da finalidade.

A hipótese que surge é de que não há efetivamente gastos a serem ressarcidos pela verba e, nessa condição, ela não tem caráter indenizatório representando, portanto, renda auferida pelo beneficiário que se incorpora ao seu patrimônio.

Nessa premissa, este trabalho tem como objetivo geral verificar se as concessões de verbas indenizatórias legalmente criadas atendem o princípio constitucional da moralidade e finalidade. Os objetivos específicos são: examinar as leis que criaram a verba indenizatória no âmbito da administração pública, avaliando a correspondência entre os valores nelas fixados e as atividades inerentes aos cargos por ela contemplados, identificando a forma de controle da sua aplicação ali prevista que confirme a sua natureza indenizatória e conhecer o entendimento dos órgãos do poder judiciário a respeito dessa modalidade de despesa.

A questão aqui tratada é tema de muita relevância e merece ser investigada pois, além de ser assunto comumente questionado na mídia, trata-se de modalidade amplamente adotada por diversos órgãos públicos, com tendência de difundir ainda mais dentre os demais.

Além disso, observa-se alguns movimentos da Receita Federal do Brasil no sentido de intimar o Estado para retificar a Declaração do Imposto de Renda Retido na Fonte (DIRF) e informar os rendimentos tributáveis pagos sob a rubrica indenizatória e, ainda, emitir notificação de lançamento do imposto a alguns servidores estaduais, com cobrança do tributo pelo valor integral auferido

Muito pouco se tem debatido o assunto nos órgãos do poder judiciário, de maneira a dirimir qualquer conflito a respeito justificando, assim, a investigação do tema a respeito.

Para tanto, a metodologia utilizada foi revisão bibliográfica de cunho exploratório e de abordagem qualitativa, visando examinar as doutrinas sobre os princípios que regem a administração pública, bem como o levantamento das leis que instituíram verba indenizatória nesse meio, a fim de examiná-las sob o enfoque dos princípios constitucionais.

Devido a grande quantidade de órgãos no País que adotam o mecanismo de verba indenizatória, foi necessário eleger uma amostra de entidades nas quais seria feita a pesquisa sobre a implantação daquela verba.

O critério escolhido para integrar a amostra foi a expressividade do valor da verba indenizatória e, por isso, foram selecionados órgãos da esfera estadual e municipal dos poderes legislativo e executivo do Estado de Mato Grosso, justificado no fato de que o valor da verba na Assembleia Legislativa daquela unidade federativa supera todas as demais.

1. BREVE REVISÃO DE LITERATURA

Referindo-se à Administração Pública, Mello (2007) enfatiza que, embora o art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB reporte a, apenas 5 princípios que a serem observados, muitos outros princípios constitucionais encontram-se hoje afirmados explicitamente em nível legal, tais como a finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade e interesse público.

Relativamente ao princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, lembra o Autor que é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade e que, como expressão desta supremacia, a Administração, por representar o interesse público, tem a possibilidade de revogar os próprios atos inconvenientes ou inoportunos; é o chamado princípio da autotutela dos atos administrativos.

Não sem razão, o princípio do interesse público rege todos os outros pois, em nome da defesa do coletivo, a moralidade, impessoalidade, eficiência e tantos outros, devem ser observados no trato da coisa pública.

Oportuno ao tema deste trabalho a abordagem do princípio da finalidade feita por aquele doutrinador:

Por isso se pode dizer que tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob o pretexto de cumpri-la. Daí por que os atos incursos neste vício – denominado ‘desvio de poder’ ou ‘desvio de finalidade’- são *nulos*. Quem desatende ao fim legal desatende à *própria lei*. (MELLO, 2007, p. 103)

Falar sobre verbas indenizatórias também exige examinar a fisionomia do princípio da moralidade pois sabe-se que, nem tudo que é legal é necessariamente ético.

Comentando sobre o princípio da moralidade, Moraes (2007) destaca que a Constituição Federal, ao consagrar o princípio da moralidade administrativa consagrou, da mesma forma, a necessidade de proteção à moralidade e responsabilização do administrador público amoral ou imoral e asseverou:

Dessa forma, deve o Poder Judiciário, ao exercer o controle jurisdicional, não se restringir ao exame estrito da legalidade do ato administrativo, mas, sim, entender por ou legitimidade a conformação do ato não só com a lei, como também com a moral administrativa. (MORAES, 2007, p. 773)

Para Di Pietro (2001),

A moral administrativa corresponde àquele tipo de comportamento que os administrados esperam da Administração Pública para a consecução dos fins de interesse coletivo, segundo uma comunidade moral de valores, expressos por meio de ‘standards, modelos ou pautas de conduta. (DI PIETRO, 2001, p. 140).

Carvalhosa (2015) aponta a estreita ligação entre os princípios da moralidade e probidade, ambos intrinsecamente ligados ao conceito de legitimidade e legalidade, observando que, na aplicação da lei, o agente público há de, necessariamente, atender a sua finalidade, ou seja, o bem público.

A moralidade administrativa não está no descumprimento da lei, mas na sua aplicação ilegítima, resultante do abuso e desvio de poder e do desvio de finalidade. E, com efeito, o princípio constitucional de moralidade administrativa (art. 37, caput, e 4 e art. 92,V) está intrinsecamente vinculado à aplicação da lei no interesse público. Nesse sentido, é o brocardo ‘non omne quod licet honestum est’ (nem tudo o que é legal é honesto). (CARVALHOSA, 2015, p. 58).

Com essas fundamentações teóricas, passa-se a analisar as concessões de verbas indenizatórias adotadas por diversos órgãos de diferentes unidades da federação, aparentemente para compensar despesas inerentes às funções dos beneficiários, sob o enfoque dos princípios constitucionais da moralidade e finalidade.

2. VERBA INDENIZATÓRIA NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS

A prática de adotar verba indenizatória – V.I. tem sido observada em diversos segmentos da esfera pública distribuídos em inúmeras unidades da federação e municípios.

Na Câmara Federal, por exemplo, além do salário mensal de R\$ 33.763,00, os deputados federais utilizam mensalmente verba para contratação de pessoal (R\$ 75.000,00), auxílio moradia (R\$ 3.800,00) e verba indenizatória sob a denominação de “Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar” (Ceap), para realizar despesas aéreas, telefonia, serviços psotais, manutenção de escritórios de apoio, hospedagem, locação ou fretamento de transporte, aquisição de combustíveis e lubrificantes, etc. O valor depende do Estado de cada deputado; os representantes do Distrito Federal ficam com a menor quantia (R\$ 27.977,66) e os de Roraima recebem a maior (R\$ 41.612,80).

Nos estados, esse mecanismo se repete nas Assembleias Legislativas. O levantamento da Ong Transparência Brasil (Sakai e Paiva, 2015), revelou que 21 Assembleias legislativas estaduais instituíram verba indenizatória para custear despesas inerentes à funções legislativas, sendo a de maior valor (R\$ 65.000,00) a do Estado de Mato Grosso e a de menor valor (R\$ 15.450,00) a do Estado de Pernambuco.

Aquela mesma pesquisa também informa que, de 26 câmaras municipais de capitais dos estados, 17 adotam verba indenizatória, sendo R\$ 25.000,00 a de maior valor (Câmara municipal de Cuiabá) e R\$ 2.300,00 a de menor valor (Câmara municipal de Florianópolis)

Em tese, as verbas indenizatórias deveriam indenizar os seus beneficiários pelos gastos por eles realizados no desempenho de suas funções, sob a forma de ressarcimento. Todavia, não é o que ocorre, como ficará demonstrado no decorrer dese trabalho.

Para a pesquisa aqui proposta, foi selecionado na amostra a ser investigada o Estado de Mato Grosso, utilizando como critério os elevados valores da verba adotada por alguns órgãos, especialmente a Assembleia Legislativa estadual, cujo valor supera o de outros estados e a Câmara municipal de Cuiabá, que lidera o *ranking* das verbas indenizatórias pagas pelas câmaras de capitais.

Com esse propósito, foi feito levantamento em diversos órgãos estaduais e municipais, cujo resultado passa-se a descrever.

2.1 Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso – AL-MT

Os dados 2017 informam que a remuneração mensal dos 24 Deputados (22 Titulares e 02 suplentes) foi estabelecida pelo Decreto Legislativo nº 40/2014 e é composta do subsídio de R\$ 25.300,00 (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, 2017).

Além do salário, também é paga mensalmente a cada um dos deputados estaduais da AL-MT, a verba indenizatória (V.I.) instituída através da Lei n. 8402/2005 e, posteriormente, pelas Leis 9493/2010, 9626/2011, 9866/2012 e 10.296, de 06/7/2015.

2.1.1 Verba Indenizatória dos Deputados Estaduais

Até o ano de 2015, a verba indenizatória era cumulativa com a verba de gabinete; contudo, a partir da Lei 10.296, de 6/7/2015, que ampliou o limite da verba indenizatória para, até, R\$ 65.000,00, ficou vedado o pagamento de verba de gabinete, auxílio moradia e auxílio transporte.

Atualmente, o valor mensal individual da verba indenizatória a que eles tem direito está previsto em, até, R\$ 65.000,00 (Lei 10.296/2015 e Decreto legislativo n. 42/2015) e, oficialmente é destinada a cobrir despesas relacionadas ao desempenho de suas funções institucionais, vedadas despesas com propaganda eleitoral (Resolução n. 4175/2015).

Em busca na página da internet da AL-MT não se constata nenhuma regulamentação fixando o valor da verba indenizatória que deveria ser paga a cada deputado, já que a Lei n. 10.296/2015 prevê, apenas o limite máximo: até R\$ 65.000,00. Também não consta naquela página da internet nenhuma informação do valor daquela verba que efetivamente está sendo paga a cada um dos deputados estaduais.

Por esse motivo, o cálculo da despesa anual com o pagamento da verba indenizatória será feita com base no teto máximo de R\$ 65.000,00. Assim:

Quadro 1 – Verba Indenizatória 2017 dos Deputados Estaduais da AL-MT

Membros	Quantidade	Valor total mensal (R\$)	Valor total anual (R\$)
Deputados	24	1.560.000,00	18.720.000,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis no sítio da internet da AL-MT

De acordo com um levantamento feito pela Ong Transparência Brasil, a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso possui o maior valor de verba indenizatória - R\$ 65.000,00, seguido pela AL de Roraima (R\$ 50.000,00) e de Alagoas - R\$ 39.100,00. (Sakai & Paiva, 2015).

Relativa à prestação de contas, quando a verba indenizatória ainda era de R\$ 35.000,00, fundamentada pela Lei n. 9866/2012, a regulamentação da sua utilização era feita pela Resolução n. 3569/2013, de 26/12/2013 que previa, dentre outros, que a sua concessão seria feita por reembolso, mediante solicitação de ressarcimento, pelos membros do poder legislativo, apenso ao quadro demonstrativo de gastos, cujos documentos fiscais comprobatórios ficariam em poder do requerente.

Contudo, após sofrer um aumento de 85,71%, passando o seu limite máximo para R\$ 65.000,00 (Lei 10.296/2015), aquela Resolução foi revogada pela Resolução n. 4175/2015, que não previu nenhum tipo de prestação de contas e, ao contrário, estabeleceu que o valor da verba indenizatória será depositado diretamente em conta bancária de cada membro do Poder Legislativo.

Somente a partir do ano 2016, mediante o Decreto legislativo n. 47, de 18/12/2015, ficou estabelecido que a prestação de contas da verba indenizatória seria feita através de relatório mensal, sem estabelecer a obrigatoriedade de apresentar documentos fiscais comprobatórios das despesas realizadas.

E, mesmo essa forma sucinta de prestação de contas (relatório mensal), não consta disponibilizada no sítio da internet da AL-MT, impossibilitando certificar se essa formalidade está sendo cumprida pelos seus membros.

2.1.2 Verba Indenizatória dos Servidores da Assembleia Legislativa

A Lei n. 9.626/2011, seguida das Leis 10.021/2013 e n. 10.296/2015, estenderam aos Secretários do Poder Legislativo, ao Consultor Técnico-Jurídico da Mesa Diretora, ao Consultor Técnico-Legislativo, ao Controlador Interno, ao Procurador-Geral, aos Consultores Coordenadores dos núcleos de Comissões, aos Chefes de Gabinete e aos Gestores de Gabinete, em efetivo exercício das atividades, a verba indenizatória, cujo valor estipulado naquela última legislação foi de R\$ 6.000,00.

Em consulta nos sítios da internet da AL-MT e de seu Portal da Transparência não foram constatadas informações relativas a quantidade de servidores nos cargos beneficiados com o recebimento da verba indenizatória e nem o total do gasto realizado por aquele órgão, com tal verba.

Também não foi constatada nenhuma previsão legal da obrigatoriedade daqueles servidores prestarem contas da verba indenizatória recebida, nem mesmo o relatório mensal, pois o Decreto legislativo n. 47/2015 restringiu essa formalidade, apenas aos membros do Poder Legislativo (Deputados e Conselheiros do TCE).

2.2 Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE-MT

Os dados 2017 disponibilizados no sítio do portal transparência do TCE-MT informam que a remuneração mensal dos Conselheiros titulares é composta do subsídio de R\$ 30.471,22, acrescido de gratificação de direção, auxílio moradia e auxílio alimentação, todos amparados por leis e resolução que, somados, representam R\$ 38.643,87 por mês a cada um e R\$ 69.115,09 a cada semestre, pois a verba para aquisição de obras técnicas no valor de um subsídio é paga semestralmente ultrapassando, em muito, o teto constitucional que é de R\$ 33.736,00 (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, 2017).

Além desses subsídios e gratificações, são também pagas aos conselheiros titulares daquele TCE-MT e demais membros (conselheiros substitutos e procuradores de contas) verbas indenizatórias que, por sua natureza, deveriam indenizar os seus beneficiários, dos gastos por eles realizados no desempenho de suas funções.

2.2.1 Verba Indenizatória dos Membros do TCE-MT

A previsão legal da verba indenizatória é a mesma que ampara os deputados estaduais e se reporta à Lei n. 8.402, de 22/12/2005, cujo texto se refere aos membros do Poder Legislativo, significando que essa verba abrange, também os conselheiros (titulares e substitutos) e procuradores de contas do TCE-MT, como uma forma compensatória às despesas inerentes as suas atividades. Posteriormente, essa abrangência foi confirmada pelas Leis n. 9626/2011, 9866/2012 e 10.296/2015 e mantida até a presente data.

Embora a Lei n. 10.296/2015 estabeleça que a verba indenizatória ali criada deva ser paga até o valor de R\$ 65.000,00, no âmbito do TCE-MT a Decisão Administrativa n. 09/2015, além de estabelecer que essa verba deve cobrir despesas referentes a diárias de viagens, passagens, veículos, combustíveis e suprimentos de fundos, no âmbito da sede do TCE, da capital do Estado e dos demais municípios mato-grossenses, definiu o valor dessa verba em percentuais dos subsídios respectivos.

Desde 2015 o colegiado do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso está composto por 06 conselheiros titulares (porque 01 renunciou em dezembro de 2014 depois de se tornar réu em ação de improbidade administrativa), 07 conselheiros substitutos e 04 procuradores de contas.

Com essas informações, obtém-se os seguintes valores das despesas anuais realizadas com o pagamento da verba indenizatória, apenas aos membros do TCE-MT:

Quadro 2 – Verba Indenizatória 2017 dos Membros do TCE-MT

Membros	Quant.	Gasto mensal indiv. (R\$)	Gasto mensal (R\$)	Gasto anual (R\$)
Conselheiros Titulares	6	20.511,83	123.083,98	1.477.007,76
Conselheiros Substitutos	7	19.242,20	134.695,40	1.616.344,80
Procuradores de Contas	4	20.574,09	82.296,36	987.556,32
TOTAL			340.075,74	4.080.908,88

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis no sítio da internet do TCE-MT

Assim como ocorre na Assembleia Legislativa, não há previsão em nenhuma das normas que dispõem sobre a verba indenizatória a ser paga aos membros do TCE-MT, de exigência de comprovação da despesa realizada com aquela verba (apresentação de notas fiscais); o Decreto Legislativo n. 47/2015 apenas dispôs que a prestação de contas seria feita por meio de relatório mensal, providência essa que também não foi possível confirmar no portal da transparência no sítio da internet do TCE-MT.

2.2.2 Verba indenizatória paga aos Servidores efetivos do Tribunal de Contas

A verba indenizatória paga a 376 servidores do Tribunal de Contas foi inicialmente criada pela Lei nº 8.555, de 19 de Setembro de 2006 e beneficiava apenas os detentores dos cargos de auditor público externo, auxiliar de controle externo e técnico de controle público externo em efetivo exercício das suas atividades, tendo como finalidade compensá-los de despesas com diárias, passagens e ajuda de transporte (art. 2º).

Posteriormente, a Lei n. 8941, de 29/7/2008 alterou alguns dispositivos da Lei 8555/2006, especialmente o seu art. 2º, estabelecendo que a verba indenizatória será paga à aqueles mesmos servidores “de forma compensatória às despesas a elas inerentes, especialmente as relativas às diárias, passagens a ajuda de transporte”. Como se verifica, foi acrescentado, de forma genérica, que a verba deve cobrir despesas inerentes às atividades de controle externo, significando que outros tipos de despesas podem ser incluídos, à critério do seu ordenador, quando assim considerada.

Os valores vigentes da verba indenizatória pagas aos servidores efetivos foram fixados pela Lei n. 9816, de 27/09/2012, que reajustou em 20% os valores estabelecidos na Lei de criação (Lei n. 8555/206) e pagos da seguinte forma:

Quadro 3 – Verba Indenizatória 2017 dos Servidores do TCE-MT

Cargo	Quant.	Valor individual mensal previsto	Valor individual mensal pago
Auditor Público Externo	171	De R\$3.600,00 a R\$7.200,00	R\$ 7.200,00
Auxiliar de Controle Externo	8	De R\$2.400,00 a R\$4.800,00	R\$ 4.800,00
Técnico de Controle Público Externo	164	De R\$1.800,00 a R\$ 3.600,00	R\$ 3.600,00
Agente de Saúde	4	Não previsto	Valor não informado
Agente de Serviços de Apoio I	4	Não Previsto	Valor não informado
Agente de Serviços de Apoio II	25	Não Previsto	Valor não informado

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis no sítio da internet do TCE-MT

De acordo com informações obtidas no sítio do portal transparência do TCE-MT, a verba indenizatória tem sido paga mensalmente pelo valor máximo estabelecido na lei de criação, aos servidores detentores dos cargos ali estabelecidos e, ainda, para servidores investidos em cargos que não estão previstos naquela lei (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, 2017):

Quanto a sua utilização nos fins estabelecidos naquelas leis, verifica-se que, do valor da verba indenizatória paga a cada um dos servidores do TCE-MT, é retido 10% para ser transferido a um Fundo gerido pelos próprios servidores, que tem por finalidade subsidiar as despesas com viagens feitas por alguns deles para a realização de auditoria fora do município de Cuiabá.

Portanto, não havendo previsão da obrigatoriedade de prestação de contas na lei, 90% daquela verba recebida pelos servidores do TCE-MT fica sem comprovação da sua aplicação nos fins a que se destina.

Vale lembrar que grande parte dos servidores contemplados com a verba indenizatória são servidores efetivos que exercem funções de chefias e não necessitam viajar para exercer as suas funções e outros, como agentes de saúde e agentes de serviços de apoio I e II, que não constam previstos na lei que criou a VI mas que recebem a verba, também não se deslocam do município para exercer suas atividades.

2.3 Verba indenizatória no âmbito de outros órgãos públicos do Estado de Mato Grosso

Após a adoção da V. I. pela Assembleia legislativa e pelo Tribunal de Contas do Estado em 2005, o que se observou nos anos que se seguiram foi uma verdadeira “epidemia” de edição de Leis criando verbas indenizatórias, no âmbito de diversos órgãos do estado e de municípios em Mato Grosso.

Percebeu-se na institucionalização da verba indenizatória pela AL-MT e TCE-MT, uma autorização implícita daqueles órgãos de controle externo, responsáveis pela fiscalização da administração pública estadual e municipal, para que os demais órgãos públicos de outras esferas também adotassem o benefício daquela verba.

É o que se verifica num rápido levantamento em sítios de internet de alguns órgãos públicos estaduais e municipais do Estado do Mato Grosso selecionados na amostra deste trabalho, onde se constata a previsão e efetivação do pagamento de verbas indenizatórias aos titulares dos órgãos e a algumas categorias de servidores, cujas leis instituidoras da referida verba foram editadas após a adoção legal desse benefício, pela AL-MT e pelo TCE-MT (Lei 8402/2005), como se verifica no Quadro 4:

Quadro 4 – Verbas indenizatórias 2017 no âmbito dos órgãos estaduais e municipais do Estado de Mato Grosso

ÓRGÃOS ESTADUAIS						
PODERES	Órgãos	Lei de criação	Beneficiários	Valor individual mensal estipulado (R\$)	Valor individual mensal recebido (R\$)	
PODER LEGISLATIVO	Assembleia Legislativa	Lei 8.402/2005 e Lei 10.296/2015	Deputados	Até 65.000,00	65.000,00	
		Lei 9.626/2011 e Lei 10.296/2015	Secretários do Poder Legislativo, Cons. Técnico-Jurídico Cons. Técnico-Legislativo, Contr. Interno, Procurador-Geral, Consultores, Coord. dos núcleos de Comissões, Chefes de Gabinete, Gestores.	6.000,00	6.000,00	
	Tribunal de Contas do Estado	Lei 8.402/2005 e Lei 10.296/2015	Conselheiros Titulares	Até 65.000,00	20.511,83	
			Conselheiros Substitutos			19.242,20
			Procuradores de Contas			20.574,09
		Lei 8555/2006 Lei 8941/2008 (atual)	Auditor Público Externo	3.660,00 a 7.200,00	7.200,00	
			Auxiliar de Controle Externo	2.800,00 a 4.800,00	4.800,00	
			Téc. de Contr. Públ. Ext.	1.800,00 a 3.600,00	3.600,00	
	Não previsto em lei	* Ag. Saúde, Ag. Serv. Apoio I e II	-	...		
	PODER EXECUTIVO	Defensoria Pública Geral	Lei 8581/2006, Res. N. 75/2014-CSDP	Defensores Públicos	6.000,00	6.000,00
Inst. de Pesos e Medidas de Mato Grosso - IPEM/MT		Lei 9331/2010, Lei 10.053/2014 e Res. 01/2014	Servidores efetivos e comissionados	500,00 a 4.500,00 (avaliação do cumprimento das metas)	500,00 a 4.500,00	
Secretaria da Fazenda do Estado – SEFAZ/MT		L. C. 79/2000, L. C. 234/2005 e LC 528/2014	Grupo TAF Fiscais de Tributos	2.000,00 a 6.000,00 (conf. desempenho trim. da arrecad. Estadual)	6.000,00	
			Agentes de Tributos Estaduais	1.600,00 a 4.800,00 (conf. desempenho trim. da arrec. estadual)	4.800,00	
Delegacia de Polícia Civil		LC 234/2005 LC 436/2011 LC 533/2014	Delegado de Polícia Civil	2.000,00 a 6.000,00	...	
				1.000,00 a 3.000,00		
				500,00 a 1.500,00		
ÓRGÃOS MUNICIPAIS						
PODER LEGISLATIVO	Câmara de Várzea Grande	Lei n. 2.730./2004, 2.791/2005, Res. n. 2/2009 e n. 7/2011	Vereadores	9.000,00	9.000,00	
		Lei 3411/2009	Procuradores Municipais, Superint. de Admin. Tribu. e Insp. de Tributos I e II	0,10% da arrecadação do ISSQN(**2.662,54)	Não informado	
	Câmara de Cuiabá	Lei 5826/2014	Vereadores	75% da V.I dos deputados estaduais: até 48.750,00	9.000,00 (decisão do TJ-MT)	
			Lei 6159/2017	Chefes de Gabinetes	4.200,00	4.200,00
	Câmara de Alto Taquari	Lei 602/2010	Veradores	3.000,00	3.000,00	
	Câmara de B. do Garças	Lei 3605/2015	Veradores	1.700,00	1.700,00	
	Câmara de Vila Bela	Lei 937/2011 e Lei 977/2011	Pte. Câmara	3.500,00	3.500,00	
Vereadores			2.000,00	2.000,00		
PODER EXECUTIVO	Prefeitura de Cuiabá	Lei 5653/2013	Prefeito	R\$ 25.000,00	R\$ 25.000,00	
			Vice-Prefeito	R\$ 15.000,00	R\$ 15.000,00	
			Secretários, Controlador Geral do Município, Procurador Geral do Município, Ouvidor Geral do Município, Diretores Reguladores da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Cuiabá e Fundações, Secretário de Assuntos Estratégicos	R\$ 7.000,00	R\$ 7.000,00	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis no sítio da internet de cada órgão.

Notas: * A página da internet do TCE-MT informa que os cargos de Ag. Saúde e Ag. Apoio recebem V.I., porém não informa o valor.

** O valor mensal individual da VI 2017 na Câmara Mun. de Várzea Grande, tomou como base a arrecadação de ISSQN do Município de Cuiabá no mes de Junho/2017: R\$ 2.662.541,68.

3. Avaliação da verba indenizatória sob o princípio da moralidade e finalidade.

Diante da prática intensiva de adoção dessa modalidade por inúmeros órgãos de diversas unidades da federação, em valores bastante expressivos, como é o caso da verba indenizatória paga aos membros do Poder Legislativo, importante avaliar a concessão desse benefício sob os princípios constitucionais da moralidade e finalidade, utilizando-se para isso os órgãos definidos na amostra selecionada neste artigo.

Como uma espécie de diretriz a ser seguida pelos seus jurisdicionados, o TCE/MT expressou o seu entendimento mediante a Resolução de Consulta nº 29/2011, cujo trecho consta reproduzido abaixo:

Resolução de Consulta nº 29/2011 – TCE-MT

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 (...) 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 (MATO GROSSO, 2011).

Em outras palavras, o entendimento do TCE-MT manifestado na norma acima mencionada é de que a criação da verba indenizatória deve obedecer a, apenas, os 5 requisitos acima elencados e, ainda, a lei pode dispensar a apresentação de comprovantes de despesas.

Também não consta estabelecido naquele entendimento do TCE-MT a necessidade de haver equivalência entre o valor fixado em lei e as despesas normais com viagens, já que a finalidade da verba é, em suma, indenizar despesas com os deslocamentos necessários às atividades fins do cargo, em substituição ao instrumento de diárias.

O que se verifica após 12 anos da edição da primeira lei que instituiu a verba indenizatória no Estado de Mato Grosso é que, não obstante diversos questionamentos a respeito veiculados na mídia, essa modalidade de despesa continua a ser utilizada na administração pública.

Nas instâncias judiciárias pode-se colher algumas decisões a respeito do assunto nas quais há o entendimento de que a verba indenizatória, tal como tem sido implementada, é uma afronta ao princípio constitucional da moralidade.

Nesse sentido, algumas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso-TJ-MT (AI 88698/2014, Ap 85620/2015 e Ap 85618/2015). Especialmente na Apelação cível n. 85618 interposta pelo Município de Vila Bela da Santíssima Trindade contra a sentença que julgou procedente a ação de cobrança de verbas indenizatórias ajuizada em seu desfavor por vereador e o condenou a pagar ao requerente os valores daquelas verbas, a Terceira Câmara Cível decidiu em Acórdão de 6/3/2017 pelo provimento do recurso.

Necessário destacar o voto do Desembargador Márcio Vidal, Redator designado naqueles autos, que sintetiza bem o entendimento adotado por aquele órgão judiciário.

Isso porque, em que pese não estar declarado na letra da lei a necessidade de se comprovar as despesas ao exercício do cargo para o recebimento da verba indenizatória, em face do seu caráter ressarcitório, é evidente que os gastos pelo vereador tem que estar vinculados à sua atividade parlamentar municipal, razão pela qual, entendo que seu pagamento não se justifica. De outro norte, tenho que, o pagamento de verba indenizatória, na forma que foi pleiteada nos autos e concedida na sentença, vai de contramão ao princípio constitucional da moralidade administrativa, porque concretiza interesses meramente particulares dos parlamentares municipais. Frise-se que a ideia básica, primeira, de moralidade administrativa é o imperativo dos interesses públicos primários - vale esclarecer: interesses públicos escolhidos pelo povo e impostos constitucionalmente, e não, pura e simplesmente, “interesse público” como expressão genérica, vazia, não contextualizada, e que, não raras vezes, é usada para justificar mandos e desmandos. Não se pode olvidar que a verba indenizatória tem, como finalidade, a reposição de recursos por fatos específicos, ou seja, despesas contraídas em decorrência do exercício do cargo e com destinação, exclusiva, a custear a atividade parlamentar externa, de forma compensatória ao não recebimento de diárias, passagens e transportes, dentre outras inerentes ao exercício do cargo (parágrafo único do art. 1º da Lei nº 937/2011). Nesse esteira, a sentença que condenou o ente público ao pagamento de verba indenizatória, de forma automática, sem comprovação da realização de gastos, sem a obrigação de prestar contas dos recursos públicos auferidos, deve ser reformada. (AP Nº 85618/2015 – Des. Márcio Vidal, Redator Designado) – *Destacou-se*

Também tramita no TJ-MT a Ação Direta de Inconstitucionalidade interposta pela Ordem dos Advogados – Secção de Mato Grosso, pedindo que declare a inconstitucionalidade da lei 10.296/ 2015, que autorizou o reajuste da verba indenizatória dos membros do Poder Legislativo do Estado, sobre a qual aquele Tribunal ainda não se posicionou.

Por outro lado, também se observa alguns movimentos da Receita Federal do Brasil no sentido de intimar o Estado para retificar a Declaração do Imposto de Renda Retido na Fonte (DIRF) e informar os rendimentos tributáveis pagos sob a rubrica indenizatória e emitir notificação de lançamento do imposto a alguns servidores estaduais, com cobrança do tributo pelo valor integral auferido

Em processo ainda não julgado, é possível conhecer o posicionamento da Procuradoria Geral da República - PGR exarado na Ação Cível Originária 1.701/MT com pedido de tutela antecipada, proposta pelo Estado do Mato Grosso junto ao STF, na qual o autor argumenta que não há obrigação do Estado em reter o imposto de renda sobre os valores de verba indenizatória paga aos servidores do Grupo TAF, Delegados de Polícia e Auditores do TCE-MT.

Naqueles autos, o parecer n. 2.671/2014 do Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, opinando pelo indeferimento da petição, assim dispôs:

Para que determinada verba tenha natureza indenizatória, é mister que seja recebida pelo servidor por razões de compensação por gastos de deslocamento, alimentação e estadia, ou, v.g., em razão de condições particularmente onerosas de moradia, para aquelas carreiras que preveem por lei aquele auxílio. E não como retribuição por serviços típicos de sua função pública. **Não é juridicamente viável afirmar que esses valores são pagos exclusivamente para a restituição financeira do servidor por gastos inerentes, porque não há qualquer correspondência administrativo- contábil daqueles valores com deslocamentos efetivamente realizados pelos servidores. Vale dizer, o servidor que se deslocasse a serviço da sua sede duas, três ou cinco vezes ao mês receberá tanto quanto aquele que tivesse permanecido o mês inteiro na sua unidade de lotação. A natureza dessa verba – objeto de investigação e condição para a solução do presente litígio – é, portanto, remuneratória, paga em razão não da atividade excepcional realizada, mas em face da classificação do servidor em cargo incluído no Grupo de Tributação, Fiscalização e Arrecadação, Delegados de Polícia e Auditores do Tribunal de Contas do Estado. (destacou-se)**

Tais autos, ainda pendentes de julgamento, estão conclusos ao relator Ministro Roberto Barroso, desde 31/3/2014.

Os fatos aqui trazidos evidenciam que a matéria que merece ser discutida neste artigo é se a verba indenizatória representa ressarcimento de despesas ou, na realidade, trata-se de renda auferida pelo servidor.

Em primeiro lugar, para caracterizar a natureza indenizatória da verba, haveria necessidade de se examinar as despesas realizadas pelos beneficiários do recurso recebido.

Nesse aspecto, depara-se com um impeditivo pois, nenhuma das leis instituidoras daquela verba determinam a obrigatoriedade de apresentação de documentos fiscais comprobatórios das despesas. Algumas legislações locais não prevêm nenhum tipo de prestação de contas e outras, como da AL-MT e do TCE-MT, estabelecem (Decreto legislativo n. 47/2015) que a prestação de contas da verba indenizatória paga aos membros do Poder Legislativo será feita, apenas, através de relatório mensal, providência essa que, mesmo suscinta, não consta disponibilizada no sítio da internet da AL-MT.

Nas Câmaras municipais onde foi adotado o mecanismo de verba indenizatória também não consta prevista em lei a obrigatoriedade de apresentação de documentos fiscais comprobatórios dos gastos feitos pelos parlamentares.

Vale lembrar que, à exceção da remuneração, qualquer outro tipo de verba pública recebida por qualquer pessoa (física ou jurídica) deve ser prestada contas da sua aplicação, conforme determinado no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal:

Constituição Federal

Art. 70-

Parágrafo único. **Prestará contas qualquer pessoa física** ou jurídica, pública ou privada, que utilize, **arrecade**, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e **valores públicos** ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional n° 19, de 1998) – Destacou-se.

Nesse sentido, ainda que a lei instituidora da verba indenizatória seja silente em relação à obrigatoriedade de prestação de contas ou, ainda, que restrinja essa formalidade à apresentação de um relatório de atividades, não há como desimcumbir a pessoa do ônus de apresentar documentos hábeis comprobatórios das referidas despesas, que é a forma adequada e transparente de se prestar contas de verba custeada com recurso publico.

No caso específico da AL-MT, a necessidade de comprovação das despesas fica ainda mais evidente, considerando o elevado valor da V.I. ali instituída (R\$ 65.000,00), destinada na lei para custear despesas inerentes às funções institucionais.

Portanto, sendo a verba depositada automaticamente e diretamente na conta do servidor, não havendo equivalência entre o elevado valor pago e as despesas previstas na lei e, ainda, não havendo prestação de contas no sentido de ficar demonstrado que houve gastos inerentes às atividades das funções dos cargos, não há que se falar em ressarcimento e, claro está que houve um ganho incorporado ao patrimônio do beneficiário, conferindo à verba indenizatória, a natureza de renda.

Importante lembrar que o conceito de renda, embora não esteja claro na Constituição Federal, abrange qualquer incremento ao patrimônio da pessoa, como ensina Sakakihara (2011):

A Constituição não define o que seja renda nem o que sejam proventos de qualquer natureza. Nem mesmo o exame das diversas vezes em que a palavra renda é utilizada pela Constituição permite deduzir um conceito unívoco. (...) O que a Constituição faz, na verdade, é um amplo balizamento conceitual (...) Isso permite, quando muito, afirmar que, de acordo com a Constituição, a renda e os proventos representam, contextualmente, num sentido econômico, **um ganho, ou uma riqueza nova**, pois só assim atenderão ao princípio da capacidade contributiva. (SAKAKIHARA, 2011).

Sobre o tema, esclarece Marçal Justen:

[...] a renda consiste numa diferença que tem em mente a riqueza pré-existente, as despesas efetivadas para aquisição de riqueza nova e o ingresso que possa ser obtido a partir de então. Existem diversas teorias, até mesmo em nível de Direito Positivo, mas em todas elas prevalece esse conceito, prevalece a ideia de que há necessidade, para definir renda, de distinguir o conjunto das despesas, o conjunto dos investimentos, o conjunto dos desembolsos efetivados relativamente ao conjunto das receitas que são produzidas a partir desse desembolso; ou, eventualmente, até independentemente desse desembolso. (JUSTEN FILHO, 2003?)

Demonstrada que a verba não tem caráter indenizatório e sim representa renda do beneficiário, sobre ela deve haver incidência do imposto nos termos previstos no art. 43 do Código Tributário Nacional.

... quer dizer, no Brasil, o imposto de renda incide a partir de quando a renda seja ganha, independentemente da posterior destinação que o contribuinte venha a lhe dar. É a partir do momento da entrada da renda – ou do provento – no patrimônio do contribuinte que ela pode ser tributada, seja ela entesourada, ou gasta, ou transferida para negócios ou outros destinos patrimoniais, seja dada para terceiros etc. (OLIVEIRA, 2008).

No caso da V.I. paga aos servidores do TCE-MT, a renda assume o caráter de remuneração, quando se analisa os termos da Lei 8941/2008 e Resolução n. 12/2007 daquele TCE, que vincula o recebimento da verba ao atingimento, pelo servidor, de metas estabelecidas no planejamento anual do órgão. Esse tipo vinculação da verba indenizatória ao desempenho do servidor, também ocorre naquelas verbas pagas aos servidores do grupo TAF (SEFAZ/MT) e do IPEM/MT.

Ora, condicionar o pagamento da verba ao cumprimento de prazos e atingimento de metas, pelo servidor, confere-lhe natureza de gratificação por desempenho, parcela essa que integra a remuneração do servidor.

Nesse caso, sendo paga em valor fixo mensal independente de comprovação dos gastos, inclusive durante férias de servidor e recesso do parlamentar e havendo vinculação do seu recebimento à produtividade do servidor (a aliação de desempenho e atingimento de metas) a verba representa renda, na espécie remuneração e, como tal deve ser tratada, significando que deve ser observado os ditames dos art. 29 VII, 29-A, 37 XI e 169 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, bem como o limite de gasto de pessoal estabelecido no art. 19 da Lei Complementar n. 101/2000.

Dessa maneira, fica demonstrado que a criação e pagamento de verbas indenizatórias na forma aqui descrita, caracterizando renda/remuneração disfarçada de indenização, fere frontalmente os princípios constitucionais da moralidade e finalidade.

Além disso, também se observa outros conflitos legais nos pagamentos da referida verba.

É o caso da Lei estadual n. 10.296/2015 que, ao instituir a verba indenizatória aos membros do Poder Legislativo de Mato Grosso vedou o pagamento de auxílio moradia; contudo, essa verba (auxílio moradia) está sendo paga cumulativamente aos conselheiros titulares e substitutos e aos procuradores de contas do TCE-MT, no valor mensal de R\$ 4.377,73, utilizando como fundamento a Resolução nº 199/2014-CNJ.

Ainda no âmbito do TCE-MT a verba indenizatória criada para os servidores da categoria de controle externo do TCE-MT também está sendo paga em desconformidade com a lei de criação (Lei nº 8.555/ 2006 e Lei n. 8941/2008), que estabelece com clareza que a verba é devida, apenas, aos servidores ocupantes dos cargos de Auditor publico externo, Auxiliar de Controle Externo e Técnico de Controle Público Externo: contrariando aquela norma, o TCE-MT paga verba indenizatória também aos servidores efetivos ocupantes dos cargos de Agente de Saúde, Agente de Serviços de Apoio I e Agente de Serviços de Apoio II, cargos não previstos na lei.

Considerações Finais

A pesquisa feita em torno do problema identificado na introdução deste trabalho, relativa a necessidade de verificar se a natureza da verba indenizatória legalmente criada tem características de indenização e se atende os princípios constitucionais da administração pública, resultou na constatação de diversas anomalias na sua implementação.

O exame nas respectivas leis de criação das verbas indenizatórias, no âmbito de diversos órgãos públicos das mais variadas esferas governamentais, foi voltado ao atendimento do objetivo geral e objetivos específicos delineados no início do artigo.

A análise criteriosa nos instrumentos legais indicou que a forma de concessão das verbas indenizatórias, através de depósitos bancários prévios, automáticos e diretamente na conta bancária do beneficiário e a ausência de obrigatoriedade de apresentação de documentos fiscais comprobatórios da despesa, descaracterizam a natureza indenizatória da verba, na medida em que não há ressarcimento de despesas realizadas por força do exercício de funções institucionais.

Corroborando essa conclusão o fato de não haver correspondência entre os elevados valores fixados nas verbas indenizatórias e os deslocamentos realizados pelos seus beneficiários (hospedagem, transporte, etc.). Mesmo no âmbito da Assembleia Legislativa, cuja lei destinou a aplicação dos recursos, de forma genérica, ao desempenho de funções institucionais dos parlamentares, é difícil imaginar quais são as despesas mensais necessárias a esse fim, que representem o montante de R\$ 65.000,00, para cada deputado federal.

Além do mais, é inaceitável esse tipo de indenização de despesas, quando a lei n. 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro, prevê outros mecanismos, tais como diárias e adiantamento, para subsidiar despesas com deslocamentos à serviço e outros gastos inerentes ao desempenho da função.

Ao contrário, todas as evidências acima indicam que o recurso ora analisado, na realidade não ressarcir despesas, mas se incorpora ao patrimônio dos membros do Poder Legislativo, de agentes políticos e de servidores beneficiados pelo instrumento, conferindo-lhe o caráter de renda e confirmando a hipótese inicial descrita neste artigo.

Mais do que renda, trata-se de remuneração disfarçada de verba indenizatória, na medida em que ela é paga durante as férias do servidor e recesso do parlamentar e, em alguns casos, associa o seu recebimento à avaliação de desempenho e ao cumprimento de metas corroborando, assim, o entendimento da PGR mencionado neste artigo.

Nessa condição, a concessão da verba indenizatória:

1) Impossibilitou a observação dos limites estabelecidos no art. 29 VII, 29-A, 37 XI e 169 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB

2) Impossibilitou a verificação do cumprimento do limite de gasto com pessoal estabelecido no art. 19 da L. C. 101/2000;

3) Contrariou o art. 3º caput, §§ 1º e 4º e art. 7º, inciso I, § 1º, todos da Lei Federal n. 7.713/88, por não incidir imposto de renda na fonte nos rendimentos.

4) Prejudicou a receita do Estado e do Município, nos termos dos artigos 157, I e 158, I da CRFB, pela não retenção de parcelas de imposto de renda sobre as verbas pagas.

Além dessas violações, a verba indenizatória se revelou imoral, por permitir o enriquecimento ilícito dos agentes políticos, dos membros de colegiado e dos servidores beneficiários, além de contrariar o princípio da finalidade pois, claramente a lei foi utilizada como suporte para a prática de ato desconforme, desvirtuando-a e burlando-a.

Agrava, ainda mais, a situação aqui analisada, o fato de que os órgãos de controle externo, como a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Tribunais de Contas, a quem a Constituição Federal atribuiu a competência de fiscalizar a administração pública quanto aos princípios, dentre outros, de legalidade, são os principais beneficiários dessa camuflada forma de remuneração.

A solução aqui proposta ao problema que motivou esta pesquisa é adoção de medidas urgentes visando acelerar o reconhecimento, pelas instâncias judiciais competentes, da inconstitucionalidade das leis que criaram as verbas indenizatórias aqui descritas e que se arrastam por tantos anos, com determinações de medidas visando ressarcir o prejuízo ao erário.

Uma outra forma de coibir definitivamente tamanha distorção do interesse público, seria fazer constar em Lei que trata de normas gerais de direito financeiro, como a Lei 4.320/64 ou outra que lhe suceder, a proibição de instituir verbas dessa natureza, devendo todos os gastos necessários ao desempenho da função do agente político ou servidor, serem submetidos, de forma igualitária, aos processos normais de despesas ali já previstos.

Como lembra Caio Tácito², “a ilegalidade mais grave é a que se oculta sob a aparência de legitimidade. A violação maliciosa encobre os abusos de direito com a capa de virtual purez”.

² TÁCITO, Caio. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 1975.

Referências*

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. **Portal Transparência**. Cuiabá, 2017. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/parlamento/subsidio/>> Acesso em: 14 ago. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 15 mar. 2017.

CARVALHOSA, Modesto. **Considerações sobre a lei anticorrupção das pessoas jurídicas (livro eletrônico)**: Lei 12.846/2013. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. Periodicidade do Imposto de Renda I. Artigo in: **Revista de Direito Tributário v. 63**. São Paulo: Malheiros, [2003?] .

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil comentada e legislação constitucional**. 7ª. edição. São Paulo: Atlas, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2007.

OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. **Fundamentos do Imposto de Renda**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

SAKAKIHARA, Zuudi. Comentários aos artigos 43 a 45 e 139 a 164. In: FREITAS, Vladimir Passos (Org.): **Código Tributário Nacional Comentado: doutrina e jurisprudência, artigo por artigo, inclusive ICMS e ISS**. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais Ltda, 2011.

SAKAI, Juliana; PAIVA, Natália. Estados e municípios mais pobres gastam mais em verbas e auxílios parlamentares. **Transparência Brasil**. São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Estados%20e%20municipios%20mais%20pobres%20gastam%20mais.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Portal Transparência**. Cuiabá, 2017. Disponível em: <<https://www.sigespmt.com.br/aplictransparencia/tce/?ug=128#/pessoal>> . Acesso em: 14 ago. 2017.

MATO GROSSO. **Resolução de Consulta n. 29/2011 do Tribunal de Contas do Estado**. 19/abr./2011. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br>> Acesso em: 14 Ago. 2017.

* Baseadas nas normas NBR 6023, de 2002 e NBR 10520, de 2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).