

PODER LEGISLATIVO: VERBAS INDENIZATÓRIAS

Larissa de Moura Guerra Almeida

PAUTA

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS
2. DO RESSARCIMENTO DE DESPESAS DE VIAGEM
3. DAS MODALIDADES
4. VERBAS INDENIZATÓRIAS:
ALGUNS QUESTIONAMENTOS

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Vereador

- Agente político (espécie de agente público, art. 2º, Lei nº 8.429/92)
- Eleito pelo voto direto e secreto, para desempenhar atribuições legais e constitucionais com plena liberdade funcional
- Componente do Governo em 1º escalão, autoridade pública suprema do Governo e da Administração na sua área de atuação
- Deve atuar com plena liberdade funcional, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais impostos
- Remuneração (art. 39, §4º, CR/1988) : subsídio, estabelecido em parcela única, vedado qualquer tipo de acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

- Celso Antônio Bandeira de Mello:

(...) [agentes políticos] são os titulares de cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e Vereadores.

O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um múnus público (...)

A relação jurídica que os vincula ao Estado é de natureza institucional, estatutária. Seus direitos e deveres não advêm de contrato travado com o Poder Público, mas descendem diretamente da Constituição e das leis. Donde, são por elas modificáveis, sem que caiba procedente oposição às alterações supervenientes, sub color de que vigoravam condições diversas ao tempo das respectivas investiduras. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 17. ed. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, p. 230)

2. DO RESSARCIMENTO DE DESPESAS DE VIAGEM

- Como visto, a CR/1988 (art. 39, §4º), a remuneração de detentores de mandato eletivo se dá **exclusivamente** por meio de subsídio (parcela única), **vedando expressamente** o acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou qualquer outra espécie remuneratória
- Ressarcimento de gastos → alimentação, transporte e hospedagem → caráter indissociavelmente indenizatório (não remuneratório), desde que:
 - despesas realizados pelo agente público em viagens
 - de modo eventual e no desempenho de suas funções
 - no mais estrito interesse da Administração Pública

2. DO RESSARCIMENTO DE DESPESAS DE VIAGEM

- São absolutamente nefastas as práticas empregadas por agentes públicos que fazem do recebimento de diárias uma forma de complementação salarial, o que enseja, simultaneamente, responsabilização civil, criminal e administrativa
- O ressarcimento de despesas suportadas pelo agente público pode ser feito por pagamento de diária, regime de adiantamento e reembolso

2. DO RESSARCIMENTO DE DESPESAS DE VIAGEM

- Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

Há três possibilidades de formalização de despesas de viagem:

1. Mediante diárias de viagem, cujo regime deve estar previsto em lei ou regulamentado em ato normativo próprio do respectivo poder, com valor previamente fixado e realizado por meio de empenho prévio ordinário;

2. Mediante regime de adiantamento, desde que tal hipótese esteja prevista expressamente em lei do ente, conforme exigência do art. 68 da Lei Federal nº 4.320/64, com a realização de empenho prévio por estimativa;

3. Mediante reembolso, quando não houver regulamentação de diárias de viagem e nem de regime de adiantamento, hipótese em que deve ser realizado empenho prévio por estimativa. (TCE-MG. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, abril | maio | junho 2009 | v. 71 - n. 2 - ano XXVII)

3. DAS MODALIDADES

- Art. 39, §4º, CR/88: remuneração por subsídio
- Arts. 29 e 30, CR/88: autonomia político-administrativa dos municípios → possibilidade legal de o Legislativo estabelecer os direitos e deveres de seus servidores e dos agentes políticos
 - direito ao ressarcimento dos gastos efetuados pelos agentes públicos, com hospedagem, alimentação e transporte, no interesse da Administração
- Três formas de indenização: diárias, regime de adiantamento e reembolso

3. DAS MODALIDADES

Diárias

- Marçal Justen Filho:

“valores pagos ao servidor público ou agente político por dia de afastamento da sede do serviço, em caráter eventual e transitório, quando em atividade realizada no interesse ou em virtude do exercício de suas funções” (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 6ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 927), destinados a indenizá-lo das despesas extraordinárias com hospedagem, alimentação e locomoção urbana

- A diária é verba de caráter indenizatório destinada a atender às despesas extraordinárias, com alimentação, estadia e deslocamento, nas viagens em que o servidor ou agente político realizar no interesse do Poder Público ou no exercício de suas atribuições legais

3. DAS MODALIDADES

Diárias

- Demanda previsão em lei ou ato normativo próprio do respectivo Poder, com valor fixo e empenho prévio ordinário
- Prestação de contas: antes da despesa, com a apresentação de informações aptas a justificar e viabilizar o gasto → destino, motivo do deslocamento, período de permanência e número de diárias
- Posteriormente, a prestação de contas poderá ser feita de forma simplificada, através de relatório, apresentação de alguns comprovantes específicos relativos às atividades exercidas na viagem (ex. comprovantes de embarque)
- Observância das exigências estabelecidas na regulamentação respectiva, sendo suficiente a demonstração do deslocamento e a finalidade deste

3. DAS MODALIDADES

Diárias

- Não há necessidade de processo complexo e completo de prestação de contas nessa modalidade. Veja-se da Consulta nº 658.053, TCE-MG:

[...] a não-obrigatoriedade de se juntarem documentos comprobatórios de gastos está na natureza desse tipo de diárias, qual seja, o custeio presumível de despesas de viagem. Observe-se que, nesse tipo de verba indenizatória, o risco é de mão dupla, pois caso o servidor ou agente político consiga gastar menos que esperado — comendo sanduíches, dormindo em pousadas ou andando a pé — exempli gratia, a sobra lhe pertencerá, sem que isso seja classificado como vencimento. Mas, se o contrário se verificar, ou seja, gastos superiores aos valores das diárias, a Administração Pública nada complementarará, daí o equilíbrio do risco.

- A atividade realizada pelo agente político em viagem deve guardar conformidade com o cargo que ocupa e com o interesse público

3. DAS MODALIDADES

Regime de adiantamento

- Despesas definidas em lei de forma cerrada
- O valor é entregue ao agente público previamente, para que esse tenha condição de efetuar despesas que, por sua urgência, não possam se submeter ao regime de processamento normal
- O empenho é feito por estimativa e a prestação de contas deve observar maior rigor, não sendo suficiente a apresentação de relatório de viagem ou de alguns comprovantes

3. DAS MODALIDADES

Regime de adiantamento

- Em consultas respondidas pelo TCE-MG:

Segundo o entendimento desta Corte na Sessão Plenária do dia 22/4/09, manifestado na resposta à Consulta n.º 748.370, de relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andrada, A indenização de despesas de viagem de servidor público ou de agente político estadual ou municipal deve se dar, preferencialmente, mediante o pagamento de diárias de viagem, previstas em lei e regulamentadas em ato normativo próprio do respectivo Poder, com prestação de contas simplificada e empenho prévio ordinário. Na ausência de tal previsão, poderá a indenização ser paga em regime de adiantamento e com empenho prévio por estimativa, se houver autorização legal para tanto, ou através de reembolso, também com empenho prévio por estimativa. Nas hipóteses de adiantamento e de reembolso, será imprescindível a comprovação posterior de gastos pelo servidor público ou agente político, com rigorosa prestação de contas, em processo complexo, conforme enunciado da Súmula 79 desta Corte. [...] (TCE-MG, Consulta n.º 811.262, Conselheira Adriene Andrade)

3. DAS MODALIDADES

Regime de adiantamento

[...]

Cumprе destacar, por oportuno, o parecer sobre a matéria emitido no bojo da Consulta de n. 748.370, datada de 22/04/2009, de relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andrada, do qual destaco:

[...]. Diante do exposto, tenho que a indenização de despesas de viagem de servidor público ou de agente político estadual ou municipal deve se dar, preferencialmente, mediante o pagamento de diárias de viagem, previstas em lei e regulamentadas em ato normativo próprio do respectivo Poder, com prestação de contas simplificada e empenho prévio ordinário. Na ausência de tal previsão, poderá a indenização ser paga em regime de adiantamento e com empenho prévio por estimativa, se houver autorização legal para tanto, ou através de reembolso, também com empenho prévio por estimativa. Nas hipóteses de adiantamento e de reembolso, será imprescindível a comprovação posterior de gastos pelo servidor público ou agente político, com rigorosa prestação de contas, em processo complexo, conforme enunciado de Súmula 79 desta Corte.

3. DAS MODALIDADES

Regime de adiantamento

- A requisição de adiantamento deve indicar o dispositivo legal em que se baseia a despesa, a espécie da despesa, a qualificação do agente e o prazo de aplicação do valor
- Prestação de contas: deve ser compatível com todos os dados indicados na requisição e o saldo não utilizado é recolhido → não podem ser apresentadas notas fiscais de datas diversas do período de aplicação da verba

3. DAS MODALIDADES

Reembolso

- O valor de ressarcimento torna-se ainda mais variável, visto que feito posteriormente, com a apresentação dos devidos comprovantes de gastos com alimentação, transporte e hospedagem
- Se, por um lado, feita a prestação de contas de modo adequado, o quantum a ser indenizado tende a ser condizente com o gasto efetivamente realizado, por outro, a Administração Pública assume o risco de suportar despesas maiores ou menores
- OBS: no pagamento de diárias, como o valor é fixo, o agente público fica obrigado a adequar suas despesas quando se deslocar para locais mais distantes, ou com custos de alimentação mais altos

3. DAS MODALIDADES

Reembolso

- No sistema de reembolso, a Administração Pública efetua menores gastos para distâncias menores, e gasta mais quando o deslocamento é maior
- Maior suscetibilidade às individualidades de cada um nos hábitos de alimentação
- A prestação de contas também demanda rigor mais apurado para que o agente perceba o ressarcimento

4. VERBAS INDENIZATÓRIAS: ALGUNS QUESTIONAMENTOS

Diárias, regime de adiantamento ou reembolso?

- Nos Municípios em que haja a previsão de pagamento de diárias de viagens, a prestação de contas pelos servidores e agentes políticos é realizada de forma simplificada
- Mas, se a previsão for de regime de adiantamento ou de reembolso, a prestação de contas deverá ser detalhada, com a apresentação de todos os documentos e comprovantes de pagamento dos gastos realizados
- Os TCEs recomendam aos Chefes dos Poderes que regulamentem o ressarcimento de despesas de viagens por diárias, afirmando ser esse o método mais seguro e transparente de se processarem essas despesas

4. VERBAS INDENIZATÓRIAS: ALGUNS QUESTIONAMENTOS

Diárias, regime de adiantamento ou reembolso?

- TCE-MG:

[...] a indenização de despesas de viagem de servidor público ou de agente político estadual ou municipal deve se dar, preferencialmente, mediante o pagamento de diárias de viagem, previstas em lei e regulamentadas em ato normativo próprio do respectivo Poder, com prestação de contas simplificada e empenho prévio ordinário. Na ausência de tal previsão, poderá a indenização ser paga em regime de adiantamento e com empenho prévio por estimativa, se houver autorização legal para tanto, ou através de reembolso, também com empenho prévio por estimativa. Nas hipóteses de adiantamento e de reembolso, será imprescindível a comprovação posterior de gastos pelo servidor público ou agente político, com rigorosa prestação de contas, em processo complexo, conforme enunciado de Súmula 79 desta Corte. (TCE-MG, Consulta n. 748.370, Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada, 22/04/2009)

4. VERBAS INDENIZATÓRIAS: ALGUNS QUESTIONAMENTOS

Diárias, regime de adiantamento ou reembolso?

- O ressarcimento de despesas com viagens por meio de diárias, com valores previamente fixados em lei, é a modalidade mais econômica para a Administração Pública:
 - a) as diárias devem ser fixadas, observado o valor de mercado dos serviços a serem indenizados, evitando abusos nos gastos
 - b) em muitos Municípios, os valores das diárias estão defasados, sendo insuficientes para arcar com todos os gastos relativos a hospedagem, alimentação e locomoção, o que traz economia aos cofres públicos
 - c) mesmo que o valor da diária seja insuficiente para arcar com as despesas de viagem do agente público, quando em benefício da administração ou no exercício do múnus, a Administração não reembolsará os gastos superiores ao valor da diária

4. VERBAS INDENIZATÓRIAS: ALGUNS QUESTIONAMENTOS

Otimização de despesas com diárias

- A diária possui, segundo recomendação do TCE-MG, status econômico superior em relação às opções de adiantamento e reembolso
- Diária → paga em valor fixo, e aquele que a recebe precisa adequar os gastos de viagem ao montante disponível
- A economia opera em escassez de recursos, o que demanda um agir estratégico que impõe justamente escolhas a quem vai fazer uso de uma verba (MENDONÇA, José Vicente Santos de. Direito Constitucional Econômico: a intervenção do estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo. Belo Horizonte: Fórum, 2014)

4. VERBAS INDENIZATÓRIAS: ALGUNS QUESTIONAMENTOS

Otimização de despesas com diárias

- Em termos de verbas indenizatórias, é importante que haja valor delimitado e fixo
- Assim, o agente político em viagem, no interesse da Administração, submeter-se-á às mesmas escolhas estratégicas que o administrador público constantemente faz
- Fortalecimento e rigidez dos órgãos de controle interno da Administração → otimização das despesas realizadas com viagens

4. VERBAS INDENIZATÓRIAS: ALGUNS QUESTIONAMENTOS

Controle e Fiscalização

- O comparecimento em cursos, eventos, reuniões e afins deve guardar absoluta relação com a função do agente público
- Deve constituir algum proveito concreto para a coletividade → controle e fiscalização das Autoridades Policiais e Ministério Público no tocante a recebimento de diárias
- Caso o agente público não realize a viagem, objeto do pagamento das diárias, deverá proceder a imediata devolução dos valores eventualmente recebidos a título de ressarcimento, sob pena de responsabilidade

4. VERBAS INDENIZATÓRIAS: ALGUNS QUESTIONAMENTOS

Valores recebidos a título de diárias

- Possibilidade de doação dos valores recebidos a título de diárias, desde que as despesas tenham sido de fato realizadas pelo agente público, em virtude do múnus público
- As diárias são uma espécie de ressarcimento de valores gastos em razão de despesas realizadas com viagens, em favor da Administração Pública ou mesmo do Município, seja pelo exercício das atribuições do cargo (mandato eletivo)
- Uma vez reparado o gasto obtido pelo agente político ou servidor público mediante o pagamento de diárias, os valores são integralizados ao seu patrimônio, tornando-se de sua propriedade e responsabilidade

4. VERBAS INDENIZATÓRIAS: ALGUNS QUESTIONAMENTOS

Valores recebidos a título de diárias

- Tendo sido comprovado o gasto de viagem em prol do Órgão Público ou em razão do exercício do múnus público (requisito máximo para o pagamento de diárias) e prestadas devidamente as contas, não há que se falar em impossibilidade em doar os valores recebidos por meio de diárias
- Por se tratar de verba indenizatória, tem a finalidade de repor os gastos obtidos pelo agente político com seus próprios recursos → o valor integraliza o patrimônio particular do agente político, sendo seu gasto de sua responsabilidade, sem interferência da Administração Pública

4. VERBAS INDENIZATÓRIAS: ALGUNS QUESTIONAMENTOS

Utilização do benefício com consciência

- Os altos valores que podem ser ressarcidos, bem como o tipo de despesas, têm trazido inúmeras discussões sobre a necessidade da cota parlamentar
- Em Belo Horizonte, há um Projeto de Lei tramitando na Câmara que propõe o fim da verba indenizatória para os vereadores
- Em contrapartida, os deputados de MG tiveram a cota aumentada em 35% no ano de 2016 (de R\$ 20 mil para R\$ 27 mil)
- Inúmeras críticas sobre o alto gasto dos políticos para os cofres públicos

4. VERBAS INDENIZATÓRIAS: ALGUNS QUESTIONAMENTOS

Utilização do benefício com consciência

- É muito importante utilizar a verba com consciência para passar uma imagem positiva ao eleitor → infelizmente, alguns parlamentares se aproveitam do recurso para realizar viagens à lazer, comer nos melhores restaurantes, andar de jatinho, entre outros
- Para evitar gastos desnecessários, algumas Câmaras Municipais têm obrigado os vereadores a prestarem contas sobre verba indenizatória
- Deve-se recorrer à verba somente quando o dinheiro tiver sido usado para alguma atividade indispensável ao mandato → transmissão de imagem positiva e responsável

4. VERBAS INDENIZATÓRIAS: ALGUNS QUESTIONAMENTOS

Utilização do benefício com consciência

- Disponibilização das notas fiscais em redes sociais? Possível! Transparência, seriedade e respeito com o eleitor
- A verba indenizatória é um recurso bastante útil para melhorar o trabalho do mandato. Entretanto, muitos parlamentares acabam agindo de má-fé → inúmeras notícias de escândalos envolvendo o mau uso do recurso
- Em 2017, o Judiciário suspendeu a verba de 29 vereadores de Campo Grande (MS); e afastou os vereadores eleitos de Iguatama (MG) e Santa Bárbara (MG) → entendeu-se que os gastos feitos foram contrários à lei



RODRIGUES
DIAS E RIANI
ADVOCACIA E CONSULTORIA

rdrconsultoria.com.br
(31) 2551-7379 | @rdrconsultoria
rdr.advconsultoria@gmail.com



solucaoct.com.br
(31) 9 9743-5610
solucaoct@yahoo.com