

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS — UFAL  
Faculdade de Direito de Alagoas — FDA

HENRIQUE NOGUEIRA DE ALBUQUERQUE

DA CONSTITUCIONALIDADE DO RESSARCIMENTO DOS GASTOS COM  
ALIMENTAÇÃO DOS VEREADORES DE MACEIÓ À LUZ DO PRINCÍPIO DA  
MORALIDADE: ESTUDO DO INCISO VII DO ART. 2º DA LEI 5.917/2010 DO  
MUNICÍPIO DE MACEIÓ

MACEIÓ/AL

2022

HENRIQUE NOGUEIRA DE ALBUQUERQUE

DA CONSTITUCIONALIDADE DO RESSARCIMENTO DOS GASTOS COM  
ALIMENTAÇÃO DOS VEREADORES DE MACEIÓ À LUZ DO PRINCÍPIO DA  
MORALIDADE: ESTUDO DO INCISO VII DO ART. 2º DA LEI 5.917/2010 DO  
MUNICÍPIO DE MACEIÓ

Monografia apresentada ao curso de Direito da  
Universidade Federal de Alagoas como requisito  
parcial para obtenção do título de Bacharel em  
Direito.

Orientador: Prof. Dr. Filipe Lôbo Gomes

MACEIÓ/AL

2022

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**  
Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

A345d Albuquerque, Henrique Nogueira de.

Da constitucionalidade do ressarcimento dos gastos com alimentação dos vereadores de Maceió à luz do princípio da moralidade: estudo do inciso VII do art. 2º da Lei 5.917/2010 do município de Maceió / Henrique Nogueira de Albuquerque. – 2022.

52 f.

Orientador: Filipe Lôbo Gomes.

Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) –  
Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió,  
2021.

Bibliografia: f. 48-52.

1. Verbas indenizatórias. 2. Vereadores. 3. Moralidade administrativa. I.  
Título.

CDU: 342.9

Iuliae.

## **AGRADECIMENTOS**

A minha esposa, minha família, mestres e amigos, pelo apoio.

Deo aeterno et invisibili, fons omnis sapientiae, honor et gloria in saecula.

A prosperidade ou a ruína de um estado depende da moralidade de seus governantes.

S. Thomas More

## RESUMO

**Palavras-chave: moralidade administrativa; verba indenizatória; vereador; Câmara Municipal**

O objetivo do presente estudo é analisar a verba indenizatória de atividade parlamentar no município de Maceió, especialmente o gasto com alimentação dos vereadores, à luz do princípio constitucional da moralidade administrativa. Inicialmente, analisa-se a verba indenizatória dos vereadores da Câmara Municipal de Maceió por meio da Lei 5.917/2010 e normas internas que a regulamentam. Em seguida, apresenta-se o princípio da moralidade administrativa, desde a discussão das relações entre direito e moral na modernidade, passando pelo surgimento do princípio da moralidade na França do começo do século XX e sua difusão no Brasil, penetrando na doutrina, na jurisprudência e na legislação e culminando na apresentação de critérios para julgar os atos administrativos. Na última parte, tenta-se aplicar tais critérios ao gasto com alimentação dos vereadores de Maceió, concluindo pela inconstitucionalidade da ressarcibilidade deste gasto. Enumera-se, após, o modo como as Câmaras de algumas capitais utilizam a verba indenizatória para servir de comparação. Finalmente, faz-se uma análise das Recomendações feitas pelo Ministério Público à Câmara e a proposta da nova lei da Verba Indenizatória feita com base nessas Recomendações.

## **ABSTRACT**

**Keywords:** administrative morality; compensation allowance; councilman; City Council

The objective of this study is to analyze the indemnity allowance for parliamentary activity in the city of Maceió, especially the spending on food for councilmen, in light of the constitutional principle of administrative morality. Initially, the compensation allowance for councilmen of the Maceio City Council is analyzed through Law 5.917/2010 and the internal rules that regulate it. Then, the principle of administrative morality is presented, from the discussion of the relations between law and morality in modernity, through the emergence of the principle of morality in France in the early twentieth century and its diffusion in Brazil, penetrating the doctrine, jurisprudence and legislation and culminating in the presentation of criteria for judging administrative acts. In the last part, an attempt is made to apply such criteria to the expense of food for the councilmen of Maceió, concluding by the unconstitutionality of the refundability of this expense. The way in which the City Councils of some capitals use the indemnity allowance is then listed for comparison. Finally, an analysis is made of the Recommendations proposed by the Public Prosecutor's Office to the City Council and the proposal of the new law on the Indemnity Allowance based on these Recommendations.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2 A VERBA INDENIZATÓRIA DE ATIVIDADE PARLAMENTAR DE MACEIÓ..</b>	<b>12</b>
2.1 A Função Parlamentar e seus Gastos .....	12
2.2 A Lei Anterior da VIAP em Maceió (Lei 5.808/2009).....	13
2.3 A Lei 5.917 do Município de Maceió .....	14
2.4 Normas Internas de Regulamentação da VIAP e Portal da Transparência .....	16
<b>3 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>18</b>
3.1 Considerações Gerais sobre o Princípio da Moralidade .....	18
3.2 Evolução da Ideia de Moralidade no Direito na Modernidade .....	20
3.3 O Princípio da Moralidade: da Doutrina Francesa à Brasileira .....	22
3.4 O Princípio da Moralidade na Constituição, na Legislação e na Jurisprudência .....	24
3.5 Critérios de análise da Moralidade Administrativa .....	28
<b>4 GASTOS COM ALIMENTAÇÃO, A MORALIDADE ADMINISTRATIVA E PERSPECTIVAS DE MUDANÇA .....</b>	<b>30</b>
4.1 Aplicação dos Critérios de análise da Moralidade Administrativa ao inciso VII do art. 2º da Lei 5.917 .....	30
4.2 A Verba Indenizatória em outras Casas Legislativas .....	32
4.2.1 Recife .....	32
4.2.2 João Pessoa .....	33
4.2.3 Manaus .....	33
4.2.4 Palmas .....	34
4.2.5 Cuiabá .....	34
4.2.6 Goiânia .....	34
4.2.7 Rio de Janeiro .....	35
4.2.8 São Paulo .....	35
4.2.9 Belo Horizonte .....	36
4.2.10 Curitiba .....	36
4.2.11 Porto Alegre .....	36
4.3 Recomendações do Ministério Público.....	36
4.3.1 Alterações e regulamentação da Lei 5.917/2010 .....	37
4.3.2 Medidas a serem tomadas pelos órgãos da Câmara com respeito à VIAP .....	40

4.3.3 Providências a serem tomadas pela Mesa Diretora da Câmara a respeito de valores indevidamente indenizados em 2016 .....	43
4.4 Um avanço: o Projeto de Lei 106/2020 .....	43
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>46</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>48</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>53</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A origem das Câmaras Municipais remonta aos conselhos de cidadãos dos burgos que foram surgindo durante a idade média. No decorrer dos tempos, os vereadores passaram da função executiva para a legislativa. Esses representantes do povo, hoje, são responsáveis sobretudo por fazer as leis de alcance municipal e fiscalizar a atuação do Executivo municipal.

Para exercer suas funções, os vereadores recebem, além do próprio subsídio, diversos valores que permitem que executem suas atividades. Dentre esses valores, existe em muitas Câmaras uma verba ou cota que o vereador recebe a título de indenização por gastos que efetua no desempenho de sua atividade parlamentar. Esses valores assumem nomes diferentes de acordo com o lugar, como “Cota Indenizatória de Atividade Parlamentar”, “Auxílio-Encargos Gerais de Gabinete” ou “Cota de Despesas de Atividade Parlamentar”; o mais comum é o de Verba Indenizatória de Atividade Parlamentar (VIAP), sendo este o modo como é chamada na Câmara Municipal de Maceió.

Essas verbas indenizatórias são instituídas por lei municipal e regulamentadas ou na própria lei ou em normas ou resoluções internas das Câmaras. Em Maceió, a lei municipal 5.917 de 13 de setembro de 2010 é a lei que regula tais despesas, regulada em alguns detalhes por duas instruções normativas da Controladoria da Câmara.

As leis que regulamentam o gasto da verba geralmente discriminam os tipos de gastos que são passíveis de ressarcimento ao vereador. Gastos como material de expediente, material de propaganda da atividade parlamentar e os gastos para manutenção do gabinete em geral entram nessa rubrica. O objetivo desse trabalho é analisar, à luz do princípio da moralidade administrativa, o gasto ressarcível específico com a alimentação dos parlamentares, previsto pela lei maceioense no inciso VII do art. 2º da lei supracitada.

A primeira parte deste trabalho apresentará a lei maceioense da Verba Indenizatória. Depois de brevíssimas palavras sobre a função parlamentar e seus gastos, veremos como era a legislação anterior à lei em estudo para percebermos como evoluiu a verba indenizatória no âmbito do Legislativo de Maceió. Em seguida, analisaremos a lei da VIAP correntemente em vigor e as normas complementares do órgão de controle da Câmara.

A seguir, na segunda parte, estudaremos de maneira resumida o princípio da moralidade administrativa que queremos aplicar. Depois de considerações gerais sobre ele, sucessivamente estudaremos a evolução da ideia de moralidade e sua relação com o direito no Ocidente, o nascimento do princípio da moralidade na França com Hauriou e o desenvolvimento deste instituto sobretudo no Brasil, que foi praticamente o único país de

tradição jurídica ocidental que o adotou. Depois examinaremos a aplicação do princípio nas normas constitucionais, infraconstitucionais e na jurisprudência, finalizando com os critérios a serem utilizados para análise no caso concreto do gasto com alimentação dos vereadores passível de ressarcimento.

A terceira e última parte do trabalho consiste numa análise dos gastos com alimentação à luz do princípio da moralidade administrativa, seguida por um apanhado de como é usada a verba indenizatória nas Câmaras de algumas capitais e de uma análise das recomendações do Ministério Público feitas à Câmara de Maceió. Finalmente, examinaremos o Projeto de Lei 106 de 2020, que pretende aplicar as recomendações do Ministério Público.

O quadro esboçado pretende ser o mais amplo possível dentro das limitações de espaço desta monografia. O leitor deverá sair dele com uma visão abrangente da aplicação da Verba Indenizatória no passado, no presente e suas perspectivas para o futuro.

## 2 A VERBA INDENIZATÓRIA DE ATIVIDADE PARLAMENTAR DE MACEIÓ

Neste capítulo, após uma breve incursão sobre os gastos gerais das Casas Legislativas, iremos analisar a verba específica de indenização por gastos decorrentes da atividade parlamentar em Maceió, desde a Lei anterior até a Lei atual e suas normas regulamentadoras.

### 2.1 A Função Parlamentar e seus Gastos

No desempenho de sua função, o parlamentar em todos os níveis – municipal, estadual e federal – possui gastos que são custeados pelos recursos públicos, o dinheiro que o cidadão repassa ao Estado por meio dos tributos.

Para o funcionamento de uma casa legislativa, em primeiro lugar, há os gastos com custeio e pessoal. Os gastos com custeio são aqueles necessários para o funcionamento de uma instituição pública: edifício, mobiliário, manutenção, sistema elétrico, sistema hidráulico, internet, instrumentos como computadores, material de limpeza etc.

Todo esse suporte físico necessita de pessoas para seu funcionamento. Há, portanto, os gastos com pessoal: segurança, atendentes, auxiliares administrativos, técnicos das mais diversas áreas necessárias, manutenção etc.

O trabalho realizado numa casa legislativa transcende em muito o que se realiza dentro de seu edifício. Essencialmente, o trabalho de um parlamentar é múltiplo e pode ser resumido em quatro funções: 1) a função legislativa, que é a de elaborar normas de acordo com o que preconiza a Lei Principal dos diversos âmbitos (Constituição Federal, Constituições Estaduais e Leis Orgânicas); 2) a função de fiscalização externa, relacionada aos aspectos financeiros-orçamentários do Executivo; 3) a função de Controle, de caráter político-administrativo, sobre a Administração pública; 4) a função administrativa, responsável pelo funcionamento interno da casa legislativa.

De todas essas funções, depreende-se que o trabalho do parlamentar não se resume a um trabalho interno, de gabinete; parte significativa desse trabalho é feita fora do edifício do Legislativo, exigindo deslocamentos, viagens, reuniões diversas e a presença do parlamentar junto da população que ele representa.

Para o trabalho do gabinete, dentro da casa legislativa, as necessidades materiais são providas pela própria casa legislativa, através do custeio e do pessoal. Mas, em virtude de o trabalho do parlamentar ser de cunho político, ele deve cercar-se de assessores que, devendo ser ao mesmo tempo técnicos, também devem gozar da confiança política do parlamentar. Para

isso existe a verba do pessoal de gabinete, que o parlamentar distribui, dentro de um limite orçamentário fixado, aos seus assessores a título de subsídio.

Para a atividade parlamentar existe ainda um outro numerário, a verba indenizatória. Esta constitui num valor fixado previamente por Decreto Legislativo ou outra norma análoga e prevista no orçamento da Casa, valor do qual o parlamentar pode se servir para ser ressarcido por gastos não previstos, geralmente de pequeno vulto e não regulares.

Uma vez que se trata de dinheiro público, deve haver um controle sobre esse tipo de gasto no âmbito de cada Casa Legislativa<sup>1</sup>. Em Maceió, esse controle é feito pela lei 5.917 de 13 de setembro de 2010, de autoria de vários vereadores, que dentro em pouco passaremos a analisar.

## 2.2 A Lei Anterior da VIAP em Maceió (Lei 5.808/2009)

Antes de nos debruçarmos sobre a atual disciplina que rege a Verba Indenizatória de Atividade Parlamentar, regida pela Lei 5.917/2010, vejamos em linhas gerais como era a disciplina anterior, definida pela Lei 5.808/2009, de autoria da Mesa Diretora, para vermos como esta evoluiu.

A Lei anterior da VIAP caracteriza-se por ser extremamente breve e programática, constando de apenas 9 artigos e estabelecendo apenas critérios gerais para os gastos passíveis de ressarcimento aos vereadores.

O art. 1º da Lei estabelece a natureza indenizatória da verba e estabelece um valor mensal equivalente a três vezes o valor do subsídio do vereador. Na época, o valor da verba equivalia a aproximadamente R\$ 27.000,00 (vinte e sete mil reais por mês).<sup>2</sup> Em seguida, especifica que os gastos compreendidos dizem respeito a despesas gerais com a manutenção do gabinete e gastos de “assistência à cidadania”, especificados no art. 2º:

Art. 2º Entende-se por dispêndio de manutenção, apoio, e assistência às atividades parlamentares, observadas as disposições regimentais pertinentes, aquelas diretamente relacionadas ao custeio das atividades de administração geral do Gabinete e aquelas de desenvolvimento de estudos, pesquisas,

---

<sup>1</sup> Há também a possibilidade de controle caso haja desrespeito às normas constitucionais, desde que não se trate de interpretação de atos *interna corporis* (regimentais, por exemplo). Haveria, assim, a possibilidade de controle judicial das verbas indenizatórias, uma vez que isto está previsto em ato legislativo municipal, plenamente passível de controle judicial por força do princípio da inafastabilidade da jurisdição e também pelo afastamento da *political question doctrine* pelo Judiciário desde o julgamento do MS 20.941/DF de 1990, a respeito do trâmite do pedido de impeachment do então presidente José Sarney.

<sup>2</sup> Cf. <https://blog.tnh1.com.br/ricardomota/2010/07/22/depois-de-gastar-r-10-ilegalmente-camara-regulamenta-verba-de-gabinete/>, acesso em 23/07/2021.

formulação e divulgação das ações, projetos e programas de interesse da coletividade e de viabilização de ações de promoção social e cultural direcionadas à coletividade maceionense.

Os artigos seguintes tratam das datas de prestação de conta mensal, modo de liberação da verba aos vereadores e do controle que deve ser exercido sob supervisão da Mesa Diretora.

Um artigo interessante é o 5º, que menciona que os gastos ressarcidos pela VIAP deveriam observar os princípios que regem a administração pública constantes do *caput* do art. 37 da Constituição Federal: legalidade, moralidade, impessoalidade e economicidade. Além disso, o art. 6º prescreve que o vereador responderá pelas próprias despesas quando estas não se coadunarem com o permissivo legal verificado pelo controle interno da Câmara.

Observa-se, num apanhado geral, que esta lei era extremamente genérica, dando aos vereadores a oportunidade de gastarem mais de meio de milhão de reais por mês<sup>3</sup>, às expensas do dinheiro público, sem critérios claros para as despesas e sem orientações concretas para o órgão de controle interno verificar a legalidade e, menos ainda, a moralidade da despesa. Apesar do ponto positivo de prescrever a observância do princípio da moralidade (menção que desapareceu na Lei seguinte), a Lei anterior não era específica o suficiente inclusive para orientar os vereadores que quisessem usar a verba de forma proba.

De fato, a Lei era tão gritante quanto à imoralidade pública dos gastos que o *parquet* interviu e a Câmara Municipal foi obrigada assinar um Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público de Alagoas no sentido de diminuir as cotas e especificar as situações em que as despesas indenizáveis poderiam acontecer. Do cumprimento do TAC assinado nasceu, no ano seguinte, a Lei 5.917, de 2010.

### 2.3 A Lei 5.917 do Município de Maceió

A lei 5.917 do município de Maceió, que estabelece as normas referentes à Verba Indenizatória de Atividade Parlamentar (VIAP), foi promulgada pelo presidente da Câmara Municipal de Maceió em 13 de setembro de 2010, entrando em vigor no mesmo dia. Esta lei revogou a lei anterior da VIAP, Lei Municipal 5.808/2009. Atualmente, existe um outro Projeto de Lei sobre VIAP que trata da sua atualização (PL 106/2020).

A cota mensal de ressarcimento possível para cada vereador é atualmente de R\$ 10.500,00 (dez mil e quinhentos reais)<sup>4</sup> e fica depositada numa conta específica em nome de

<sup>3</sup> R\$ 27.000,00 x 21 vereadores = R\$ 567.000,00.

<sup>4</sup> Na época da edição da lei, em 2010, era de R\$ 9.000,00 (nove mil reais), ver o art. 3, *caput*.

cada vereador. Esse valor pode ser reajustado anualmente, de acordo com os índices de inflação, de modo a manter o seu valor real, por um ato da Mesa da Câmara (art. 3º, *caput*).

Os valores que podem ser ressarcidos aos vereadores são gastos de pequeno vulto relacionados diretamente à atividade parlamentar (art. 1º). Tais gastos, nos casos previstos, devem ser comprovados por meio de nota fiscal e recibos concernentes ao mês ou quadrimestre<sup>5</sup> apresentado (art. 3º, II), acompanhados de relatórios que comprovem a efetiva ligação do gasto com a atividade parlamentar desenvolvida, tudo isso de acordo com as normas legais e práticas contábil e financeira (art. 4º, II, f).

Apresentados até o quinto dia do mês ou quadrimestre (art. 3º, II), as despesas ressarcíveis, se legalmente previstas e aprovadas pela Controladoria da Câmara, têm seus respectivos valores transferidos da conta específica da VIAP para a conta pessoal do vereador. Em virtude da possibilidade de se utilizar o quadrimestre para efeitos de solicitação do ressarcimento, é possível que o vereador gaste mais do que a cota mensal prevista<sup>6</sup>, mas o excedente ao limite só será devolvido no mês seguinte, dentro do quadrimestre<sup>7</sup>.

O art. 2º da Lei apresenta o rol das despesas indenizáveis. São elas: aquisição e locação de softwares, serviços postais e de correspondência em geral e internet, assinaturas de periódicos e TV por assinatura e locação de equipamentos e móveis, sendo neste caso, inadmitido o leasing (incisos I e III); fotocópias de documentos pertinentes à atuação parlamentar (II); linha telefônica fixa ou móvel (IV); serviços de filmagem e fotografia (V); dispêndios gerais com eventos que digam respeito a temas relevantes para a comunidade, exceto gastos com bebidas alcóolicas e contratação de bandas de música para shows (VI); gastos com alimentação do vereador em sua atuação parlamentar (VII); gastos gerais com viagem do vereador e assessores necessários que digam respeito à atividade do vereador (VIII); contratação de consultorias técnicas eventuais, inclusive jurídicas e contábeis para o trabalho do gabinete (IX); divulgação da atividade parlamentar por meio de diversos meios, vedado no período de noventa dias antes da eleição para qualquer cargo político (X); despesas gerais com o gabinete, como água, energia elétrica, IPTU etc, quando este estiver localizado fora do prédio da Câmara.

---

<sup>5</sup> A própria lei, no seu art. 9º, estabelece os quadrimestres fixos de janeiro-abril, maio-agosto e setembro-dezembro.

<sup>6</sup> Instrução Normativa 01/2013, art. 2º. Falaremos dessa Instrução mais adiante.

<sup>7</sup> A página da transparência do Portal da Câmara, que analisaremos adiante, aduz a seguinte fórmula para o cálculo da indenização devida ao vereador: saldo do mês anterior + Gastos comprovados do mês atual - despesas glosadas - excesso de gastos = saldo a indenizar. Confira em <https://www.maceio.al.leg.br/transparencia/portal/viapx>, acesso em 18/07/2021.



Além dos gastos elencados no artigo 2º, existem outros benefícios extras, enumerados no art. 5º, quais sejam: dois veículos à disposição do gabinete; mil e trezentos litros de combustível por mês; e até R\$ 1.000,00 (mil reais) por mês para gastos com alimentação dos assessores vinculados ao gabinete.

O vereador é livre para usar ou não o que a VIAP lhe disponibiliza, guardados os limites legais. Caso o vereador não use a cota mensal ou quadrimestral ou a use em parte, esta é devolvida à tesouraria da Câmara (art. 8º). Não há previsão para devolução dos tickets de combustível não utilizados.

#### 2.4 Normas Internas de Regulamentação da VIAP e Portal da Transparência

Posteriormente à Lei, em 2013, foi publicada a Instrução Normativa nº 01/2013 da Controladoria da Câmara que regulamenta alguns pontos da VIAP. A Instrução, fazendo uma interpretação mais ampla das hipóteses de despesa reembolsada, acrescenta várias possibilidades de gastos: serviços de reparação e manutenção de equipamentos elétricos e eletrônicos (art. 1º, a); serviços de digitalização de documentos e digitação de textos e planilhas (art. 1º, b); serviços de mensagens eletrônicas para celulares e *social midia* (art. 1º, c); sobre os eventos tratados no inciso VI do art. 2º da Lei 5.917/2010, permite-se “a contratação de serviços de recepção, locução e cerimonial; aquisição de ornamentos ambientais e locação de mobília, equipamentos de áudio, vídeo, carro de som e veículo de transporte coletivo” (art. 1º, d); despesas com combustível para viagens que não exijam passagens aéreas e diárias (art. 1º, e); assessoria eventual de advogados e contadores devidamente registrados nas suas entidades de classe (art. 1º, f); contratação de profissionais de mídia convencional ou redes sociais (art. 1º, g); e, finalmente, serviços de manutenção dos imóveis que servem de gabinete, quando estes não estão no prédio da Câmara (art. 1º, h).

Uma outra norma que disciplina a VIAP é a Instrução Normativa nº 01/2017, também da Controladoria Geral da Câmara. Esta Instrução estabelece, em seu artigo 1º, o limite de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) para cada gasto individual ressarcível pela VIAP. Tal limite é uma tentativa de conformar os gastos com o conceito de “despesa de pequeno vulto”, constante no art. 1º da Lei 5.917/2010. A instrução também regulamenta a prova dos gastos, prescrevendo que estes sejam comprovados por meio de notas fiscais dos serviços e bens adquiridos emitidas por processo eletrônico (art. 2º), exceto quando tomadas de prestadores de serviços domiciliados em municípios que não tenham sistema eletrônico de para emissão de documentos fiscais.

A Instrução prescreve ainda, no art. 3º, que a contratação de serviços diversos de natureza eventual, dispostas no art. 2º, IX, devem vir acompanhadas de relatório resumido dando conta da atividade efetivamente prestada ao vereador.

Tanto as Instruções supracitadas quanto a Lei 5.917/2010 podem ser baixadas no Portal da Transparência da Câmara Municipal de Maceió<sup>8</sup>. Na página, além de uma explicação resumida sobre a VIAP e seu cálculo, encontram-se planilhas resumidas dos gastos dos vereadores de Maceió dos anos de 2019, 2020 e 2021, e as despesas indenizadas de cada vereador discriminadas em um requerimento para ressarcimento que resume os gastos e é acompanhado de uma planilha com os dados na nota fiscal.

---

<sup>8</sup> <https://www.maceio.al.leg.br/transparencia/portal/viapx>, acessado em 18/07/2021.

### 3 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Uma vez exposta em resumo a essência das normas que disciplinam a Verba Indenizatória de Atividade Parlamentar, passaremos nesse capítulo a apresentar o princípio da moralidade administrativa, tecendo considerações gerais e traçando sua história e aplicabilidade nas normas brasileiras, finalizando com os critérios ligados ao princípio a serem aplicados na análise do gasto com alimentação dos vereadores de Maceió ressarcível pela VIAP.

#### 3.1 Considerações Gerais sobre o Princípio da Moralidade

Dentre os princípios constitucionais consignados na Carta Magna de 1988, no *caput* do art. 37, estão especialmente os princípios da legalidade e moralidade, que cumpre distinguir.

O princípio da legalidade é o princípio basilar da administração pública. Enquanto a relação entre particulares rege-se pela ideia de que o que não está proibido é permitido, no âmbito da administração pública a ideia se inverte: tudo o que o administrador pode ou não fazer deve estar expresso na norma. Vigem, portanto, o império das leis e não a autonomia das vontades. A legalidade, i.e., a total obediência às leis, deve orientar todo ato da administração.

No entanto, não basta que o ato do administrador esteja plenamente de acordo com a norma. Mesmo nos casos dos atos vinculados, nos quais o administrador deve agir de acordo com o que está tipificado na norma e em que não se permite apreciação subjetiva, o ato deve estar orientado para o bem comum e as finalidades do Estado. Já na Roma Antiga existia a máxima de que *non omne quod licet honestum est* (nem tudo o que é legal, é honesto). Isto já aponta para o princípio da moralidade administrativa que, no dizer de Dirley da Silva Cunha,

[É] um conjunto de valores éticos que fixam um *padrão de conduta* que deve ser necessariamente observado pelos agentes públicos como condição para uma honesta, proba e íntegra gestão da coisa pública, de modo a impor que estes agentes atuem no desempenho de suas funções com retidão de caráter, decência, lealdade, decoro e boa-fé. (grifo do autor)<sup>9</sup>

O princípio da moralidade, portanto, claramente se distingue do princípio da legalidade. Antes, pode ser considerado como o princípio administrativo mais importante, uma vez que perpassa todos os outros, mesmo o da legalidade, pois um determinado ato pode ser legal e ao mesmo tempo imoral. Mesmo a norma pode ser perfeita do ponto de vista jurídico, mas

---

<sup>9</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 10ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2016, p. 825.

moralmente carente do ponto de vista de uma atitude ética, de boa-fé e de respeito aos direitos fundamentais.

O princípio da moralidade rege-se pela busca de um comportamento tido como motivador da ação do bom administrador. Este deve orientar seus atos para além da legalidade, evitando que eles sejam penetrados por desvios oriundos de arbítrio, para além da sua obrigação de realizar uma boa administração; mais ainda, deve limitar a atividade da administração, inspirando-se no dito apostólico: “Tudo posso [dentro da lei], mas nem tudo me convém” (1Cor 6,12). A conveniência, portanto, torna-se também importante elemento norteador para verificar se um ato respeita o princípio da moralidade administrativa. Deve-se observar, assim, o efeito e a finalidade do ato administrativo, na medida em que ele respeita a procura pelo bem comum.

Devemos observar, outrossim, que há uma diferença entre a moral comum e moral administrativa. Se, por um lado, devem-se observar os padrões morais considerados relevantes pela comunidade, estes, no entanto, são diversos para as pessoas e grupos que compõem a sociedade. Em si, a moralidade é, no dizer de José Octávio de Castro Melo, “o comportamento do homem na livre decisão perante a lei moral”<sup>10</sup>. Mas qual lei moral?

Para além das permanentes discussões sobre a relação entre Direito e Moral, e diante da diversidade dos sistemas éticos existentes e que dão origem ao comportamento moral, Márcio Cammarosano observa que “o próprio direito posto juridiciza valores, selecionando-os e hierarquizando-os como melhor aprouver aos órgãos de Estado competentes, tendo primazia os inseridos em constituição dotada de supremacia.”<sup>11</sup>

Assim, toma-se como conteúdo da moral aplicável aos administradores públicos aqueles valores que estão consignados na Constituição Federal. Os valores morais ali expressos, sobretudo nos incisos do art. 1º<sup>12</sup>, fruto da opção dos legítimos representantes do povo, são juridicizados e colocados como padrão para que os administradores públicos modulem seus atos.

Uma das características do princípio da moralidade é a sua inafastabilidade. Mesmo diante de casos excepcionais, nos quais, por exemplo, não deve ser seguida a estrita legalidade,

---

<sup>10</sup> MELO, José Octávio de Castro. *Moralidade Administrativa: o controle popular dos atos de corrupção e improbidade administrativa por meio de ação popular*. Dissertação de Mestrado apresentada à UFPE. Recife, 2003, p. 24.

<sup>11</sup> CAMMAROSANO, Márcio. O princípio constitucional da moralidade administrativa. *Enciclopédia Jurídica da PUCSP*, tomo II (recurso eletrônico). Direito administrativo e constitucional / coord. Vidal Serrano Nunes Jr. [et al.] - São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 15.

<sup>12</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

não se pode admitir que o administrador, por qualquer subterfúgio, exerça suas funções afastado do princípio da moralidade. Todos os fins almejados pela ação do administrador devem ser compatíveis com a moral que expressa os valores constitucionais. Cada ato do agente público deve passar pelo crivo axiológico da prevalência do bem comum e do interesse público.

Não pode haver na avaliação do ato do administrador público, portanto, a ausência do elemento valorativo da moralidade pública consagrada nas finalidades constitucionais. Tais atos devem estar vinculados a elementos como a conveniência, a oportunidade e a adequação às finalidades supracitadas. Desse modo, são atos imorais e viciados, administrativamente falando, aqueles, por exemplo, que desrespeitam os ritos imprescindíveis à sua realização; que são inconvenientes ou inoportunos ao interesse público; quando, não obstante sua legalidade, firam direitos subjetivos públicos ou privados; quando há malícia ou imprudência nas ações; atos não justificados, viciados na origem; os que não correspondem ao fato, desviando-se da causa; os que não manifestam motivos determinantes e concludentes, entre outros<sup>13</sup>.

### 3.2 Evolução da Ideia de Moralidade no Direito na Modernidade

Para falarmos sobre o desenvolvimento da ideia de moralidade em sua relação com o direito devemos brevemente remontar à discussão entre o jusnaturalismo e o positivismo, que começou a se desenvolver a partir do iluminismo.

No decorrer da modernidade, o pensamento científico-racional foi se tornando predominante, deixando de lado o pensamento jusnaturalista, que sobreviveu ainda com algum vigor em alguns filósofos iluministas, como Immanuel Kant, mas submergiu ao submundo do *mainstream* filosófico-científico do século XIX e primeira metade do século XX, para ressurgir novamente com força diante do fracasso do modelo juspositivista, o qual abriu as portas do direito para a justificação dos males causados pelos modelos políticos totalitários.

Com a crença absoluta na razão, o abandono paulatino do pensamento metafísico, o desenvolvimento científico e os ideais revolucionários franceses, surge um homem novo, o homem moderno, antecipado, iluminista. Não se admitem mais justificações metafísicas. É descartada a ideia do absoluto e do divino e muito pouco se mantém da justificação ética.

O jusnaturalismo vincula a moral ao direito, enquanto o positivismo os separa. Há uma tensão antiga entre o direito natural, universalista, e o direito positivo, particularista. Naturalmente que, ao falarmos de direito natural e de direito positivo, reunimos nessa rubrica

---

<sup>13</sup> Cf. MELO, op. cit., p. 33.

diversas teorias diferentes<sup>14</sup>. Mas o elemento comum que une todas elas, no caso do positivismo jurídico, é a desvinculação da moral com o direito.

O positivismo jurídico julgava ser um pensamento emancipatório das “trevas metafísicas” do período anterior. A consolidação do poder de um estado nacional secularizado conduz a uma concentração cada vez maior do poder e da produção jurídica nas mãos do Estado. As tradições surgidas dos grandes centros mundiais, o utilitarismo francês, o historicismo alemão e o legalismo francês convergem para o positivismo jurídico<sup>15</sup>.

O maior expoente do positivismo jurídico, Hans Kelsen, possui uma concepção relativista dos valores, preconizando a completa separação entre direito e moral. Segundo ele, “tanto as normas morais como as jurídicas são criadas a partir do costume ou da elaboração consciente do homem”<sup>16</sup>. Mas o direito possui, como elemento diferenciador da moral a coercibilidade. A norma jurídica, assim, não precisa corresponder a uma moral para adquirir validade. Não há valores absolutos, apenas relativos; não existe Justiça absoluta, apenas relativa. Os valores sob os quais se constrói a norma jurídica, por opção do legislador, inclusive, não poderiam excluir a possibilidade de valores distintos<sup>17</sup>.

Um outro autor juspositivista que deve ser mencionado é o inglês Herbert Hart. Este, a exemplo de Kelsen, também combate o jusnaturalismo; mas, enxergando que existe uma conexão entre a ordem da moral e a ordem jurídica, se opõe a uma perspectiva teleológica do jusnaturalismo, no qual os planos do ser (o direito) e do dever-ser (a moral) se sobrepõem. Estes planos devem ser diferenciados, uma vez que o elemento da moral várias vezes entra em um sistema jurídico aberto. Hart apresenta um conteúdo mínimo de direito natural, desprovido de toda ideia metafísica, e que serviria como substrato para superar o relativismo kelseniano em benefício de uma coercitividade jurídica embebida por uma “moral crítica”, composta de princípios morais gerais ou críticos, imposta às pessoas para impedir que estas causem mal umas às outras.

A seguir, nos deparamos com o problema da fundamentação da moral. Ainda em Kant se encontra uma moral fundamentada em argumentos transcendentais, mas o desenvolvimento do positivismo e pós-positivismo irá desembocar em duas correntes filosóficas a respeito da justificação racional da moral: a corrente não-cognoscitivista (ceticismo ético ou relativismo),

---

<sup>14</sup> Cf. BARBOZA, Márcia Noll. O Princípio da Moralidade Administrativa: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 22.

<sup>15</sup> Cf. BARBOZA, op. cit., 28.

<sup>16</sup> KELSEN, Hans, *apud* BARBOZA, p. 31.

<sup>17</sup> Cf. *Id, ibidem*, p. 32.

com expoentes como Stevenson e Kelsen, e a corrente cognoscitivista (metaética), representada por autores como Jürgen Habermas e Robert Alexy.

Essa última corrente busca achar um caminho de racionalidade procedimental para encontrar um conteúdo moral mínimo inegociável. Este é achado a partir de uma posição de pluralidade ética, marcada pelo respeito à diversidade e pela tolerância, tomando como legítimos todos os sistemas culturais e morais que aceitem os princípios humanos mais gerais e inegociáveis. Para tanto, é necessário um juízo ético racional, para além da aceitação de uma verdade única e absoluta. Diante da divergência, dos limites do conhecimento, da falibilidade humana e da riqueza de pontos de vista, sobressai o elemento fundamental que justifica esse processo de construção, que é a tolerância.

As morais convencionais (pois não há apenas uma) entram em conflito umas com as outras, afastando-se do ideal de pluralidade. A moral crítica ou a ética, ao contrário, constrói-se como “uma instância normativo-crítica das instituições humanas, no âmbito da qual pode haver consenso”<sup>18</sup>. A moral crítica pretende-se como a única que possui uma fundamentação puramente racional, possibilitando assim colocar-se como critério de validade aceitável para o direito.

### 3.3 O Princípio da moralidade: da Doutrina Francesa à Brasileira

Durante a Revolução, em 1790, houve a separação das autoridades administrativas e judiciárias na França, dando origem à divisão entre o contencioso administrativo e o contencioso judiciário. Com o tempo, percebe-se que na autoridade administrativa não pode coexistir a parte e o juiz; criam-se, então, órgãos vinculados à Administração, mas destinados especificamente a julgar as lides administrativas. Após uma série de reformas, o *Conseil d'Etat* (Conselho de Estado) se torna o órgão máximo do contencioso administrativo francês, que persiste até os dias de hoje. É graças à jurisprudência do Conselho de Estado que foi construída a maior parte do Direito Administrativo contemporâneo de linha francesa.

O grande doutrinador francês que trata da moralidade administrativa é o juiz do Conselho de Estado Maurice Hauriou. Autores brasileiros como Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Guilherme Giacomuzzi discutem sobre as primeiras manifestações sobre a moralidade administrativa na obra de Hauriou;<sup>19</sup> o que importa, para nós, é que este

---

<sup>18</sup> BARBOZA, p. 55.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 89.

desenvolveu a ideia de moralidade administrativa a partir do enfrentamento da questão do desvio de poder.

Hauriou define o desvio de poder como “o fato de uma autoridade administrativa usar de seus poderes em conformidade com a letra da lei, mas em objetivo outro que não aquele em vista do qual eles lhe foram conferidos”<sup>20</sup>. Prossegue ele dizendo que a ação do Conselho de Estado se insurge contra esse tipo de desvio que é praticado contra a “boa administração”, a qual ele explica como paralelo ao princípio da boa-fé presente no direito privado, denotado pelo juiz a partir dos fatos concretos. A partir daí ele pontifica:

O Conselho de Estado parte da ideia de que a Administração está vinculada por uma certa moralidade objetiva; ela tem uma função a cumprir e quando os motivos que a impulsionaram não são conformes aos fins gerais dessa função, o Conselho de Estado os declara ilícitos.<sup>21</sup>

Um importante fator a notar é a objetividade do julgamento da moralidade. É impossível, de fato, verificar as intenções subjetivas do indivíduo ao cometer um ato. A moralidade administrativa, à semelhança do conceito de boa-fé advindo da doutrina alemã, baseia-se na noção de “boa administração”, a qual é aferida no exame das circunstâncias do caso concreto, a partir de uma análise “meta-normativa” para a verificação se a lei, em seu elemento discricionário, está sendo aplicada segundo o seu “espírito”, ideia que Hauriou considera importante: “A moralidade administrativa não é outra coisa senão o espírito da lei, e que, por consequência, o desvio de poder não é outra coisa senão a violação do espírito da lei, caso particular de violação da lei”<sup>22</sup>.

Como garante do espírito da lei, a moralidade administrativa, defende Hauriou, é mais exigente que o princípio da legalidade, pois a ultrapassa, vinculando a Administração à moralidade jurídica, muito mais exigente que a mera aplicação automática da lei.

Não obstante o direito administrativo francês já ter um mecanismo de controle do excesso de poder desde 1864, tal mecanismo não se baseava sobre a ideia de moralidade administrativa, mas se socorria apenas do princípio da legalidade. Tampouco o conceito de Hauriou tornou-se preponderante, dada a sua vagueza; entretanto, outros autores discípulos de Hauriou, como Welter, Renard e Laccharrière desenvolveram a ideia, de onde esta chegou ao Brasil.

Aconteceu, no entanto, que a recepção que o conceito de moralidade administrativa não teve na França, seu berço, teve no Brasil. A primeira menção ao termo pode ser achada no

<sup>20</sup> HAURIU, Maurice, *apud* BARBOZA, p. 90.

<sup>21</sup> *Id.*, *ibidem*, p. 90.

<sup>22</sup> *Id.*, *ibidem*, p. 92.



Decreto nº 19.938, durante a Revolução de 1930, que estabeleceu o Governo Provisório da República após a dissolução do Congresso Nacional. O art. 7º do Decreto assim prevê:

Continuam em inteiro vigor, na forma das leis aplicáveis, as obrigações e os direitos resultantes de contratos, de concessões ou outras outorgas, com a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e o Território do Acre, salvo os que, submetidos à revisão, contravenham ao interesse público e à moralidade administrativa.

A Constituição de 1934 não mencionou o termo, embora instituisse a Ação Popular, da qual falaremos adiante. Na Constituição seguinte, a de 1937, tampouco houve menção nem de moralidade nem da Ação Popular; esta voltou, e nunca mais saiu, na Constituição de 1946. A Lei 4.717, de 29 de junho de 1965 regulamentou a Ação Popular e a consagrou como remédio constitucional para a defesa do patrimônio público.

A Constituição de 1946 previa, em seu art. 141, §32, a punição de servidor por ato de enriquecimento ilícito e abuso de função, cargo ou emprego públicos, com previsões análogas na Constituição de 1967 (art. 150, §11) e Emenda de 1969 (art. 153 §11).

Com a Constituição de 1988, o termo “moralidade administrativa” entra definitivamente no léxico constitucional, conforme veremos no tópico seguinte.

A estabelecimento do princípio da moralidade administrativa deveu-se também à doutrina. Seabra Fagundes, desde um artigo sobre a Ação Popular de 1946<sup>23</sup>, tinha dado importante contribuição para a regulação da Lei da Ação Popular de 1965. Também Hely Lopes Meirelles, desde a primeira edição de “Direito Administrativo Brasileiro”, de 1964, já ensinava sobre a moralidade administrativa, partindo das lições de Hauriou. Em 1974 saiu “O Controle da Moralidade Administrativa” de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, que igualmente se filia à tradição conceitual do magistrado francês. As ideias deste sobre o tema, inclusive, já estavam publicadas no Brasil desde 1951, através de artigo “Moralidade Administrativa”<sup>24</sup>, do português José Antônio Brandão.

### 3.4 O Princípio da Moralidade na Constituição, na Legislação e na Jurisprudência

Apesar de ideia de moralidade administrativa não ter vingado na França, no Brasil ela encontrou terreno fértil na doutrina e na legislação até ser consubstanciada em princípio da Administração Pública na Constituição de 1988.

<sup>23</sup> FAGUNDES, M.S. Da Ação Popular. Revista de Direito Administrativo, 6, 1-19, 1946.

<sup>24</sup> BRANDÃO, A. J. Moralidade Administrativa. Revista de Direito Administrativo, 25, 454-467, 1951.

O primeiro dispositivo importante que trata da moralidade administrativa é o que prevê a Ação Popular, art. 5º, inciso LXXIII do art. 5º:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à **moralidade administrativa**, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” (grifo nosso).

Outro dispositivo basilar da Carta Magna que trata do princípio em tela é o art. 37, caput, que assim reza:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, **moralidade**, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (grifo nosso).

Por este dispositivo, a moralidade torna-se um dos princípios que devem reger a atividade da Administração Pública Direta e Indireta de todos os poderes em todos os âmbitos da República.

Ainda o mesmo art. 37, no seu §4º, prescreve:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Também relacionado ao princípio da moralidade administrativa estão os dispositivos do art. 14, §9, e art. 85, V, que falam da responsabilidade nos crimes eleitorais e da responsabilidade do presidente da República:

Art. 14, §9: § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a **probidade administrativa**, a **moralidade** para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (grifo nosso).

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: V - a **probidade na administração** (grifo nosso)

Diversas são as normas infraconstitucionais que mencionam direta ou indiretamente a moralidade administrativa, a probidade (que equivale à moralidade) e o seu inverso, a improbidade. Vejam-se, por exemplo, a Lei 8.112 de 1990 (Lei do Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e fundações públicas Federais); Lei 8.630 de 1993 (Lei dos Portos), revogada pela Lei 12.815 de 2013, que também menciona o princípio;

Lei 8.666 de 1993 (Lei das Licitações), revogada pela nova Lei de licitações (Lei 14.133 de 2021), a qual igualmente menciona o princípio; Lei 8.987 de 1995 (Lei de Concessão e permissão de serviços públicos); Lei 9.472 de 1997 (regulamenta a organização dos serviços de telecomunicações e seu órgão regulamentador); Lei 9.478 de 1997 (Lei da Política Energética Nacional) e tantas outras, para não mencionar inúmeros decretos e textos que prescrevem padrões de comportamento ético para a Administração Pública.

A jurisprudência mais antiga era tímida em julgar a partir do princípio da moralidade. Este foi encontrado numa decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, de relatoria do Desembargador Cardoso Rolim, em 1965, o qual afirmava:

(...) por legalidade ou legitimidade se entende não só a conformação do ato com a lei, como também com a moral administrativa e com o interesse coletivo, indissociável de toda atividade pública. Tanto é ilegal ou ilegítimo o que desatende à lei, como o que violenta a moral da instituição, ou se desvia do interesse público, para servir a interesses privados de pessoal, grupos ou partidos favoritos da Administração”<sup>25</sup>

À medida em que se aproxima a época da Constituição de 1988, a menção ao princípio da moralidade administrativa vai aumentando. Confira-se, por exemplo, os dois julgados a seguir:

RECLAMAÇÃO TRABALHISTA. Acumulação de empregos. Estabilidade. Ilegitimidade da acumulação, em face do art. 99, II, e PAR-1, da Constituição, e nas regras correspondentes da Consolidação das Leis do Trabalho, porque a vedação constitucional de acumular é preceito de ordem pública, de morabilidade administrativa, que se erige em justa causa para a rescisão do contrato de trabalho. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Hipótese, entretanto, em que o acórdão recorrido entendeu não ser possível a acumulação, sem prévio processo judicial, para assegurar ao empregado ampla defesa. Fundamento do aresto que não foi, entretanto, impugnado no recurso extraordinário. Aplicação da Súmula n. 282. Recurso não conhecido (DJ 29-6-84). Supremo Tribunal Federal, no RE n. 0093564, MG, 1ª Turma, relatado pelo Min. José Néri da Silveira<sup>26</sup>.

DEMISSÃO DE FUNCIONÁRIO. A absolvição deste, no processo criminal, não invalida necessariamente a demissão decretada com obediência à lei. O mesmo fato pode não ser bastante grave para configurar um crime e, todavia, constituir falta que justifique a demissão se a justiça criminal negar o fato ou a autoria, já não será possível, com base nele, manter a demissão, pois cumpre observar o princípio, segundo o qual, embora sejam independentes a responsabilidade civil e criminal, não mais se poderá questionar no cível sobre a existência do fato, ou quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no crime (Código Civil, art.

<sup>25</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Apelação Cível nº 151.580. Rel. Des. Cardoso Rolim. 20/10/1965. *Apud* BARBOZA, p. 98-99.

<sup>26</sup> DELGADO, José Augusto. O princípio da moralidade administrativa e a Constituição Federal de 1988. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 8, n. 5, p. 24.

1.525). No caso o Juiz Criminal não negou o fato nem a autoria. E, em face da grave faltacometida pelo réu e pela qual fora punido com justiça na esfera administrativa, benevolmente não quis acrescentar-lhe outra pena, a criminal, mas teve o cuidado de acentuar que justo fora o ato demissário. É de se manter, portanto, a demissão. Vivemos numa época em que a benignidade para com peculatórios e maus funcionários (no caso, pelo menos, há um mau funcionário) chega a estarrecer, causando na administração pública um afrouxamento moral de nocivas e graves conseqüências para a nação. O pronunciamento do seu Tribunal Supremo há de ser contra isso e não a favor disso. Recurso extraordinário conhecido e provido (RTJ, vol.23-1, p. 491). RE n. 0050722, GB, em que foi Relator o Min. Luiz Gallotti, o Supremo Tribunal Federal<sup>27</sup>

Após a Constituição de 1988, com a previsão constitucional, a aplicação do princípio no caso concreto torna-se extremamente comum. Apenas a título de exemplo, confira-se dois julgados recentes do Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DO EXECUTIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. A remuneração de quaisquer agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais), em face do princípio da **moralidade administrativa** e do disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, deve obedecer às regras da anterioridade da legislatura para sua fixação (art. 37, X e XI, CF). Precedentes. 2. A decisão recorrida está em harmonia com a jurisprudência que, recentemente, consolidou-se na Corte. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (grifo nosso)<sup>28</sup>

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 9.188/2017. REGIME ESPECIAL DE DESINVESTIMENTO DE ATIVOS PELAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA FEDERAIS. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO E DA **MORALIDADE** OU DE FRAUDE À EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE LEI PARA EXTINÇÃO DE SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO NO JULGAMENTO DA ADI 5624/DF-MC. AUSÊNCIA DA FUMAÇA DO BOM DIREITO. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. 1. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.624/DF-MC, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, por maioria, que seria dispensável a realização de processo de licitação pública para alienação de controle de empresas estatais, bastando, para tanto, a adoção de procedimento público competitivo. 2. A cláusula de dispensa de licitação pública prevista no art. 29, inciso XVIII, da Lei 13.303/2016 é constitucional e o Decreto 9.188/2017, que regulamenta aquele dispositivo legal, instituiu procedimento público simplificado competitivo que atende aos imperativos de

<sup>27</sup> *Ibidem.*, p. 24-25.

<sup>28</sup> ARE 1292905 AgR/MS. Relator Ministro Edson Fachin. Publicado no DJe 19 mar. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442548/false>.

eficiência, **moralidade** e impessoalidade administrativa. 3. Medida cautelar indeferida.<sup>29</sup>

### 3.5 Critérios de Análise da Moralidade Administrativa<sup>30</sup>

A moralidade administrativa, já vimos, refere-se aos valores que foram insculpidos na Carta Magna. Esses valores não se confundem com os valores próprios da autoridade administrativa individual que os toma por inspiração e baliza na prática dos atos administrativos que lhe cabem. Tampouco esses valores se confundem com os de uma determinada instituição, os quais, por melhores que sejam, devem sempre se referir a valores que lhe são superiores, sob pena de termos de nos curvar, na consecução das finalidades públicas, a interesses públicos secundários. Nos resta então que o princípio da moralidade deve referir-se aos valores maiores do Estado, isto é, aqueles que foram democraticamente inseridos e consagrados no ordenamento jurídico pátrio e legitimam a ação do Poder Público. Daí se deduz um primeiro critério para aplicação do princípio da moralidade administrativa: a moralidade como respeito às finalidades públicas legítimas, especialmente aquelas inscritas no art. 3º da Constituição Federal de 1988. Fala-se, inclusive, do “princípio da finalidade”, que se entende pela vinculação necessária de todo ato administrativo aos valores maiores – leia-se, finalidades – do Estado.

Um segundo critério é o da probidade. É grande o número de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a probidade em nosso país desde a Constituição do Império, na qual já se previa ação popular contra de juízes e oficiais de justiça por atos de suborno, peculato, concussão (art. 157). Depois, temos a proibição do enriquecimento ilícito na função pública do agente (Lei 3.164 de 1957), a improbidade como dano ao erário (Emenda Constitucional n. 11 de 1978) e a improbidade como violação de princípios administrativos (Lei 8.429 de 1992, para não falar na própria Constituição de 1988, art. 14, §9º e art. 85, V).

Este critério exige a boa-fé do agente na prática do ato administrativo que intenta concretizar os interesses públicos e não interesses particulares. Daí que é necessário haver um controle de probidade, que se impõe na medida em que há um número relevante de agentes que

---

<sup>29</sup> ADI 5841 MC. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Publicação no DJe 21 mai. 2021. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446736/false>>. Acesso em: 27 out. 2021.

<sup>30</sup> Os critérios desta seção foram tirados livremente do artigo de MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. Revista Digital de Direito Administrativo, 3(1), 2016, 104-120. Disponível em: < <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/108986>>. Acesso em 16 dez. 2021.

se desviam dos interesses coletivos seja por motivo de enriquecimento, para prejudicar o Estado ou outro cidadão qualquer.

Outra necessidade é a de se identificar em abstrato o ato administrativamente ímprobo, para que possa ser possível distingui-lo do erro de administração. Nisso, destaca-se o elemento da “desonestidade”, que está presente no ato de improbidade, mas não no erro administrativo. O ato desonesto implica um desvio intencional do agente, que deve ser verificado por uma profunda análise volitiva combinada com o exame dos elementos do ato administrativo.

Terceiro critério é o da razoabilidade. Este, embora não expresso na Constituição, já há muito foi reconhecido como essencial no sistema jurídico pátrio. Este critério é utilizado quando se está diante de uma margem de escolha ou discricionariedade para a consecução do ato administrativo ou legislativo. Para a avaliação da razoabilidade de um ato, há de se analisar três regras: 1) a adequação do ato, isto é, sua aptidão para realizar o fim público a que se orienta; é a verificação da promoção de um interesse público específico no caso concreto; 2) a necessidade do ato, que é medida tomando-se o mais brando ato estatal dentre os possíveis e 3) a proporcionalidade do ato, ou seja, se diante dos eventuais prejuízos à liberdade e ao patrimônio do particular, os benefícios coletivos são superiores. É uma análise de custo-benefício.

De posse desses critérios, seremos capazes de julgar se o princípio da moralidade se coaduna com a ressarcibilidade do gasto com alimentação dos vereadores.

## **4 GASTOS COM ALIMENTAÇÃO, A MORALIDADE ADMINISTRATIVA E PERSPECTIVAS DE MUDANÇA**

Neste capítulo iremos aplicar os critérios vistos na seção anterior aos gastos ressarcíveis com alimentação por meio da VIAP. Em seguida, veremos como algumas capitais usam as verbas indenizatórias, com destaque para o gasto com alimentação. Finalizando o trabalho, veremos as Recomendações de ajustes que o Ministério Público fez à Câmara de Maceió sobre o tema e como estas recomendações estão para ser aplicadas por meio do Projeto de Lei 106 de 2020.

### **4.1 Aplicação dos Critérios de Análise da Moralidade Administrativa ao Inciso VII do art. 2º da Lei 5.917.**

Passamos à análise do gasto com alimentação passível de ressarcimento pela Verba Indenizatória no Município de Maceió, constante no art. 2º, VII da lei municipal 5.917, o qual especifica: “gastos com alimentação, exclusivamente do(a) parlamentar, cujas atividades desempenhadas justifiquem o fornecimento de alimentação”.

O primeiro critério é o da moralidade-finalidade. Este, lembramos, diz que, para estar consoante o princípio da moralidade, o ato deve atender às finalidades maiores do Estado. E, como finalidades, tomaremos como base os objetivos fundamentais da República enumerados no art. 3º da Constituição, quais sejam, 1) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; 2) o desenvolvimento nacional; 3) erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades; 4) promoção do bem de todos.

Assim sendo, o gasto ressarcível com a alimentação do vereador é consoante às finalidades do Estado?

Em primeiro lugar, há de se considerar que a alimentação, obviamente é uma necessidade humana fundamental e o vereador também tem o direito de alimentar-se. Entretanto, o subsídio próprio do vereador deveria bastar para prover a sua alimentação cotidiana, só justificando-se, em tese, sua ressarcibilidade, em casos excepcionalíssimos em que a alimentação se inserisse no contexto de uma reunião importante ou evento em que o vereador realizasse sua atividade parlamentar. Há de se considerar, ainda, que muitas vezes a atividade parlamentar leva o edil a fazer reuniões em restaurantes com agentes diversos, geralmente em locais caros, requintados ou cujos preços são muito acima de uma restaurante

popular, com a conta geralmente saindo do bolso do contribuinte, já que o vereador tende a pedir o ressarcimento do gasto pela sua cota de verba indenizatória. Nos parece que este gasto não se coaduna com a persecução das finalidades primárias do Estado, mesmo se tratando de alimentação cotidiana do vereador, o qual, tendo mais de dez vezes o valor do salário-mínimo, tomando o valor líquido que recebe, não teria dificuldade de pagar sua alimentação com seu próprio subsídio. Portanto, tal gasto geralmente não se harmoniza com as finalidades do Estado: não constrói uma sociedade melhor, não promove o desenvolvimento, não erradica a pobreza ou colabora para o bem de todos, exceto o do vereador que come bem e seus acompanhantes.

Partindo para um segundo critério, o da moralidade-probidade, que exige a boa-fé na prática do ato administrativo, observamos que um mero gasto com alimentação ressarcível com a verba indenizatória não necessariamente seria ímprobo ou desonesto, exceto no caso em que o vereador utiliza a verba indenizatória para se refastelar em restaurantes de padrão elevado. Infelizmente, os casos em que isso acontece são muitos e constantes, como se pode observar no demonstrativo individual de alguns vereadores constante no Portal da Transparência da Câmara. Não obstante, é de se questionar se é probo que o trabalhador maceioense pague um salário alto – considerando a média do salário mínimo – ao edil e, além disso, ainda seja obrigado a pagar até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais, o valor máximo por rubrica, segundo a Instrução Normativa 01/2017) em alimentação para este todos os meses.

O terceiro critério, da moralidade-razoabilidade, se avalia respeitando três fatores: adequação, necessidade e proporcionalidade. O vereador, ao ser ressarcido por seus gastos com alimentação, executa um ato adequado a realizar o fim público que se orienta? Recai-se na questão da moralidade-finalidade: se há finalidade pública naquele gasto, ele seria adequado. Enxergamos, todavia, que a oportunidade em que o desempenho da atividade parlamentar exija que o edil seja ressarcido por estar perseguindo as finalidades públicas se mostra um tanto indiscernível. Facilmente pode o vereador utilizar a VIAP para pagar um almoço ou jantar em família; não se vai analisar em detalhe na companhia de quem estava o vereador, qual o tema tratado e se o tema é pertinente à atividade parlamentar.

Depois, o fator necessidade, como já explicitado, decai diante da impossibilidade de se verificar se é realmente necessário que o público pague a refeição do vereador, em virtude da dificuldade de se discernir se a oportunidade em que se efetua o gasto em tela é realmente necessária para a atividade parlamentar.



No que diz respeito ao terceiro fator, o da proporcionalidade, verifica-se que os gastos alimentícios do vereador pagos pelo contribuinte seriam desproporcionais em vista tanto da indiscernibilidade de se a eventual atividade parlamentar está de fato servindo ao bem público que justifique o ressarcimento do gasto com alimentação quanto da própria capacidade que o vereador tem de se manter em seus gastos pessoais.

Do exposto, e considerando que várias casas legislativas municipais do país não utilizam verbas indenizatórias, e as que utilizam nem sempre preveem a ressarcibilidade do gasto com alimentação do vereador, chegamos à conclusão de que tal gasto, no mínimo, não é necessário para o desenvolvimento da atividade parlamentar.

É mais justo aos cofres públicos que o próprio vereador proveja seus gastos pessoais com alimentação, os quais podem ser feitos na medida e qualidade que pessoalmente desejar.

#### 4.2 A Verba Indenizatória em outras Casas Legislativas

A essa altura deste trabalho, é oportuno, para fins comparativos, verificar como outras casas legislativas usam (ou não) as verbas indenizatórias, especialmente as destinadas à alimentação do vereador. Foram escolhidas duas câmaras municipais de capitais por região, com exceção da Sudeste. Os dados foram buscados principalmente no Portal de Transparência das respectivas Câmaras, mas vários deles simplesmente não disponibilizam a legislação que regulamenta as verbas indenizatórias. Nestes casos, as informações foram retiradas de informações do próprio Portal ou de notícias difundidas na mídia.

##### 4.2.1 Recife

No Recife existe uma lei que disciplina as verbas indenizatórias, a lei municipal 17.092, de 20 de maio de 2005, atualizada em partes pela lei 17.159 de 21 de dezembro de 2005. As normas recifenses são semelhantes às que regem as verbas indenizatórias dos edis de Maceió, sendo que a Lei desta última é bem mais enxuta e prática. A Lei original, a 17.092, estabelece em seu art. 3º o valor global de R\$ 14.365,00 (quatorze mil, trezentos e sessenta e cinco reais), valor que pode ser contingenciado através de Resolução Administrativa. O art. 4º, I menciona as despesas de apoio ressarcíveis, apontando para os anexos, que discriminam, num rol taxativo, as despesas possíveis, entre as quais, no anexo I, que trata de material de consumo, inclui-se

“alimentos e bebidas (sem teor alcoólico): Toda e qualquer espécie de gêneros alimentícios ao natural, beneficiados ou conservados, e refrigerante, inclusive água mineral”.

Na atualização trazida pela lei 17.159 de 2005, o art. 3º, VIII, menciona as despesas com alimentação feitas exclusivamente em nome do vereador e o limite imposto pela resolução 678/2005<sup>31</sup>. A lei não menciona valores específicos para a rubrica. Também o art. 4º se refere à alimentação, proibindo o ressarcimento de despesas “efetuadas com aquisição de gêneros alimentícios, exceto alimentação não preparada para uso exclusivo do gabinete”.

#### 4.2.2 João Pessoa

Em João Pessoa, a verba indenizatória é prevista pela lei municipal 13.908 de 30 de dezembro de 2019, bem genérica, pois regulamentada pela Resolução 167/2019, de 26 de dezembro de 2019.

Os gastos previstos para indenização da atividade parlamentar dos vereadores de João Pessoa são no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e limitadas a pouquíssimas possibilidades: contratação de profissional liberal, manutenção de escritórios de apoio à atividade parlamentar, compreendendo locação de imóveis e condomínio (art. 2º). Há ainda a vedação expressa dos gastos com alimentação no art. 4º, §4º: “Não será objeto de ressarcimento a despesa efetuada com aquisição de material de experiente ou permanente, nem de gênero alimentício”.

#### 4.2.3 Manaus

A lei 437 do município de Manaus, de 23 de dezembro de 2016, institui a CEAP (Cota para o Exercício de Atividade Parlamentar), de natureza indenizatória (art. 4º, §1º), com valor destinado ao ressarcimento, estabelecido no art. 1º em R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais).

A lei também especifica as porcentagens de cada tipo de gasto ressarcível com relação ao total da verba disponibilizada. Não há previsão de gastos com alimentação do parlamentar.

---

<sup>31</sup> Embora mencionada na página de transparência da Câmara, não se encontra o texto da Resolução no site.

#### 4.2.4 Palmas

Em Palmas, a verba indenizatória dos vereadores, chamada de Cota de Despesas de Atividade Parlamentar – CODEP, é regulada pela Resolução 196/2018, que não se encontra no Portal da Transparência da Câmara. O valor é de R\$ 11.500 (onze mil e quinhentos reais) e foi recentemente suspenso no mês de janeiro, onde não há atividade parlamentar<sup>32</sup>.

#### 4.2.5 Cuiabá

Recentemente, foi promulgada a nova lei que disciplina a verba indenizatória dos vereadores de Cuiabá, no Mato Grosso. A lei 6.625, de 15 de janeiro de 2021, estabelecia o valor de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais) para indenizar diversos gastos dos vereadores. A lista de gastos permitidos constantes do caput do art. 1º não era taxativa, e devia ser complementada pelo rol presente na Resolução de Consulta nº 29/2011 do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. Nem a lei propriamente dita, nem a resolução do TCE contempla o gasto com alimentação.

O gasto previsto na lei causou escândalo na sociedade, pois aumentou em 100% os valores anteriormente reservados à indenização dos vereadores. O Ministério Público do Mato Grosso entrou com ação na justiça para reduzir o valor destinado à verba indenizatória, o que foi atendido pela justiça, que mandou reduzir em 60% o valor da verba, que ultrapassava inclusive o valor do subsídio dos vereadores<sup>33</sup>. Acordo posterior entre a Câmara e o Ministério Público, homologado pela Justiça, fixou o valor da verba indenizatória em 75% do salário dos vereadores, que está atualmente em R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), ficando a verba indenizatória estipulada em R\$ 11.250,00 (onze mil, duzentos e cinquenta reais)<sup>34</sup>.

#### 4.2.6 Goiânia

No município de Goiânia não existe verba indenizatória para vereadores, mas sua criação está sendo cogitada por alguns vereadores<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> <https://www.palmas.to.leg.br/institucional/noticias/presidente-corta-carros-combustivel-e-suspende-verba-de-representacao-de-vereadores>, acesso em 22.10.21.

<sup>33</sup> <https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2021/04/14/juiza-determina-reducao-de-60percent-do-valor-da-verba-indenizatoria-dos-vereadores-de-cuiaba.ghtml>, acessado em 22.10.21.

<sup>34</sup> <https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2021/08/24/mp-e-camara-de-cuiaba-fazem-acordo-para-reduzir-valor-da-verba-indenizatoria-dos-vereadores.ghtml>, acessado em 22.10.21.

<sup>35</sup> <https://sagresonline.com.br/vereadores-de-goiania-cogitam-criacao-de-verba-indenizatoria/> acesso em 22.10.2021.

#### 4.2.7 Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro não existe verba indenizatória de atividade parlamentar. Cada vereador recebe uma cota para abastecimento, despesas de lubrificação, lavagem e troca de óleo dos veículos usados que os vereadores, cada um por sua conta, utilizam no desempenho de sua atividade parlamentar, pois a Câmara não disponibiliza veículos aos vereadores. A cota para transportes varia conforme o preço dos combustíveis, estando atualmente no valor médio R\$ 6.400,00 (seis mil e quatrocentos) reais<sup>36</sup>.

Uma outra cota que existia era voltada para selos e correspondências, mas foi extinta por uma resolução da mesa diretora em setembro de 2021<sup>37</sup>. Cada vereador carioca, portanto, é responsável por sua própria alimentação.

#### 4.2.8 São Paulo

A verba indenizatória da Câmara Municipal de São Paulo chama-se “Auxílio-Encargos Gerais de Gabinete”, fixada em 75% (setenta e cinco por cento) do valor da verba de mesmo nome na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo<sup>38</sup>. Tal valor corresponde atualmente a uma média mensal de R\$ 25.884,38 por vereador. Embora o dispositivo legal da lei municipal 13.637 de 4 de setembro de 2003, que regulamenta a verba, não especifique quais os gastos possíveis, apenas vedando o pagamento devido a contratação em caráter permanente de pessoa física e a bens e materiais permanentes com vida útil superior a dois anos (art. 43, § 2º da mesma lei), a página de transparência da Câmara estipula que o valor é destinado “ao custeio de serviços gráficos, correios, assinaturas de jornais, deslocamentos por toda a cidade e materiais de escritório, entre outras despesas”<sup>39</sup>. A Câmara faz licitação para locação de veículos, correio e reprografia para uso dos vereadores, mas a soma de tais itens, cuja administração é feita pela Câmara, não pode exceder limite anual que a lei fixa por vereador, atualmente em R\$ 310.612,56 (trezentos e dez mil, seiscentos e doze reais e cinquenta e seis centavos<sup>40</sup>. Do exposto, depreende-se que o gasto com alimentação do vereador e de sua assessoria, no desempenho de atividade parlamentar, não é limitado senão pelo valor geral.

<sup>36</sup> <http://transparencia.camara.rj.gov.br/2021/413-tabela-combustivel-2021/file> acesso em 21/10/2021.

<sup>37</sup> CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. Resolução da Mesa Diretora nº 10666/2021.

<sup>38</sup> Art. 43, § 1º, I da lei municipal 13.637, de 4 de setembro de 2003, com redação do art. 20 da lei 14.381 de 7 de maio de 2007.

<sup>39</sup> <https://www.saopaulo.sp.leg.br/transparencia/custos-de-mandato/>, acesso em 21/10/2021.

<sup>40</sup> Cf. *id.*

#### 4.2.9 Belo Horizonte

Em Belo Horizonte, as verbas indenizatórias foram extintas em 2015, por meio da resolução 2076/2015. Algumas rubricas continuaram a ser pagas, limitadas ao valor de R\$ 3.000 (três mil) reais, durante o período de transição, de 2015 a 2017<sup>41</sup>.

#### 4.2.10 Curitiba

Em Curitiba, inexistente verba indenizatória para vereadores, embora a proposta de sua instituição esteja atualmente em trâmite na Câmara. Segundo os propositores, estas verbas substituiriam diversos gastos com aluguel de veículos, combustível, selos e material de expediente, não ensejando a criação de novas despesas<sup>42</sup>.

#### 4.2.11 Porto Alegre

Na Câmara Municipal de Porto Alegre existe a Quota Básica Mensal, instituída pela Resolução 1.576 de 2001, que estabelece verbas indenizatórias para gastos diversos de manutenção dos gabinetes, como material de expediente, serviços gráficos, combustível etc, atualmente no valor mensal de R\$ 20.680,32 (vinte mil, seiscentos e oitenta reais e trinta e dois centavos), contingenciada em 15% desde 2014, de forma que os vereadores têm efetivamente à disposição R\$ 17.578,27 (dezesete mil, quinhentos e setenta e oito reais e vinte e sete centavos). Não há previsão para gastos com alimentação. Há também Quotas Básicas Mensais para bancadas e para as Comissões Permanentes<sup>43</sup>.

### 4.3 Recomendações do Ministério Público

Em fevereiro de 2020, o Ministério Público de Alagoas, através de documento conjunto da 15ª Promotoria da Fazenda Pública Municipal e o Núcleo de Defesa do Patrimônio Público do *parquet*, enviou à Câmara a Recomendação Conjunta nº 002/2020, que trata dos gastos da

---

<sup>41</sup> <https://www.cmbh.mg.gov.br/perguntas-frequentes/vereadores-sal%C3%A1rio-presen%C3%A7a-custeio-do-mandato-gabinetes/na-c%C3%A2mara-municipal-de>, acesso em 21/10/2021.

<sup>42</sup> <https://www.curitiba.pr.leg.br/informacao/noticias/cota-de-ressarcimento-comeca-a-ser-debatida-na-camara>. Acesso em 22.10.21.

<sup>43</sup> [https://camarapoa.rs.gov.br/transparencia/vereadores\\_e\\_bancadas/qbm/composicao\\_qbm\\_202001021703.pdf](https://camarapoa.rs.gov.br/transparencia/vereadores_e_bancadas/qbm/composicao_qbm_202001021703.pdf), acesso em 22.10.21.

VIAP<sup>44</sup>. As recomendações do MP são extremamente pertinentes quanto aos ajustes que devem ser feitos na VIAP para que esta atenda o princípio da moralidade administrativa, pelo que passamos a enumerar e comentar as recomendações.

As recomendações estão divididas em três blocos: o primeiro, trata sobre alterações e regulamentação da Lei 5.917/2010; o segundo, sobre medidas a serem tomadas pelos órgãos da Câmara com respeito à VIAP; o terceiro, sobre providências para a devolução de valores irregularmente pagos por meio da VIAP em 2016.

#### 4.3.1 Alterações e regulamentação da Lei 5.917/2010

A primeira recomendação feita pelo Ministério Público é a de que seja adotado o teto de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) para as despesas, com base no art. 23, II, da Lei de Licitações (Lei 8.666/93). Tal recomendação foi desnecessária, uma vez que o art. 1º, *caput*, da Instrução Normativa nº 01/2017 já prevê esta limitação.

Em seguida, pede a revisão da possibilidade de contratação de consultorias técnicas, uma vez que a Câmara já disporia de estrutura e quadros técnicos suficientes, e melhores critérios para as exceções. Tal recomendação supõe que os vereadores, ao contratar seus assessores, o fariam por considerações técnicas, o que, na prática, raramente acontece. Ademais, é preciso considerar que o cargo de assessor parlamentar não se constitui em cargo técnico, restando frequentemente necessária a contratação de consultorias técnicas. Ainda, dada a pluralidade de informações técnicas necessárias para dar conta do multiforme trabalho parlamentar, a Câmara não tem como ter à sua disposição, como acontece no Congresso Nacional, por exemplo, todo um corpo técnico diversificado e especializado nos mais diversos assuntos, restando que a contratação técnica resta justificada uma vez identificada a necessidade de parecer técnico especializado, respeitando-se o caráter eventual da consultoria. O que poderia ser feito seria a contratação, por parte da Câmara, de técnicos especializados, por meio de concurso público, para cada tema tratado nas diversas comissões existentes na Casa. O ideal seria, portanto, que as consultorias técnicas especializadas fossem prestadas por funcionários da Casa para todos os vereadores, ou, no mínimo, que a Casa fizesse a contratação destes profissionais por meio de licitação, dispensando a necessidade deste gasto mediante a VIAP, o que poderia ensejar a diminuição da cota que cada vereador dispõe, a qual, se fosse toda

---

<sup>44</sup> O texto da Recomendação, que não consta livremente na internet, mas ao qual tivemos acesso, vai em anexo neste trabalho.

utilizada por todos os vereadores, chegaria a R\$ 262.500,00 (duzentos e sessenta e dois mil e quinhentos reais) por mês, totalizando R\$ 3.150.000,00 (três milhões, cento e cinquenta mil reais) por ano.

A terceira recomendação diz respeito aos gastos com divulgação da atividade parlamentar. Adverte o *parquet* que tal gasto não é mais necessário em virtude das redes sociais e que os vereadores podem utilizar, para as mídias convencionais, os meios de divulgação oficiais da Câmara. Tal despesa só seria necessária para atingir lugares remotos sem acesso à internet e a sinais de rádio e televisão, lugares que virtualmente inexistem por tratar-se Maceió de uma pequena metrópole. Uma mudança dessa natureza seria realmente bem-vinda considerando-se a moralidade de tal despesa, vez que é frequentemente indiscernível a divulgação da atividade parlamentar com a propaganda pessoal pura e simples.

Como a supressão da indenização por divulgação da atividade parlamentar parece ser uma quimera, os promotores sugerem, na quarta recomendação, que tais gastos sejam avaliados quanto ao “caráter educativo, informativo, de orientação social ou de prestação de contas”<sup>45</sup>, evitando todo tipo de propaganda pessoal do vereador.

Com relação à indenização por motivo de evento, reunião ou seminário, a quinta recomendação prescreve que o gasto seja amplamente justificado como de interesse da comunidade e atrelado à atividade parlamentar, sendo amplamente instruído com material comprobatório, tais como fotografias, documentos impressos e outros.

A sexta recomendação estipula um teto não cumulativo de 25% (vinte e cinco por cento) do total da cota para cada espécie de verba. Isto teria o condão de evitar abusos com determinada espécie de gasto. O vereador deveria ter sempre em mente que é um servidor público, utilizando dinheiro público, e que tais gastos deveriam ser feitos apenas diante de verdadeira necessidade e para o melhor cumprimento de sua função.

A sétima recomendação sugere um teto para gastos com contas de linha telefônica. Desnecessário dizer que o uso dessas contas deveria limitar-se à atividade parlamentar do vereador, como contatos institucionais, desvinculados do uso pessoal do edil e seus auxiliares.

A oitava recomendação diz respeito aos gastos indenizáveis com alimentação dos vereadores, que deveria possuir um teto e critérios claros para seu uso. Este gasto é altamente questionável, conforme vimos no começo deste capítulo, pois frequentemente se observam gastos exorbitantes com alimentação dos vereadores, que não honrando o suado dinheiro do

---

<sup>45</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DE ALAGOAS. Recomendação Conjunta nº 002/2020, de 4 de fevereiro de 2020, item I.4, p.2.

trabalhador, se refastelam com contas quiméricas em restaurantes chiques, desvirtuando o uso consciente e probo dos recursos públicos. Questiona-se novamente: se o trabalhador, para sua alimentação, não conta senão com seu salário, por que o vereador, no desempenho de suas funções, e recebendo em Maceió mais de dez vezes o valor de um assalariado, pode gastar até quatro mil reais por mês em alimentação por meio de VIAP? O mesmo valeria para a cota extra de R\$ 1.000,00 (mil reais) para despesas com alimentação dos assessores, despesa prevista no art. 5º, III, da Lei 5.917/2010.

A nona recomendação trata dos gastos correntes habituais e regulares de custeio, tais como material de expediente e todo tipo de material cuja previsão seja clara. Esses gastos, recomenda o Ministério Público, deveriam ser postos sob regime de licitação pública próprio, tal como regido pela Lei 8.666/93 (Lei das Licitações)<sup>46</sup> e postos a cargo da Mesa Diretora. Tal medida ensejaria uma enorme economia e passaria um sinal muito positivo para a sociedade de que o Legislativo utiliza os recursos públicos de maneira proba, parcimoniosa e eficiente. Cumpre apontar que, a cada gasto mitigado dentre os passíveis de indenização pela VIAP, o valor da cota dos vereadores deveria diminuir, restando apenas o essencial para fazer frente às despesas verdadeiramente pertinentes à atividade parlamentar e que não possam ser cobertas pelo processo licitatório sem prejuízos.

Acrescenta-se que os artigos 24 e 25 da Lei 8.666/93 regulam a dispensa e exigibilidade de licitação para os casos em que não se possa realizar um serviço ou aquisição de bem da maneira ordinária.

Caso não seja possível excluir as despesas de custeio das verbas indenizáveis, exorta o MP na décima recomendação, que sejam especificados os gastos que poderão ser feitos, para dar maior transparência e mesmo segurança aos vereadores quanto aos gastos que eles podem fazer dentro dessa rubrica.

Uma análise geral dessas alterações sugeridas na Lei da VIAP mostra que o objetivo do Ministério Público é que sejam colocados limites e critérios claros nas despesas permitidas pela Verba Indenizatória. O princípio da moralidade administrativa deve reger todos os gastos

---

<sup>46</sup> Tal também é exigido pela própria Constituição Federal, art. 37, *caput*, e inciso XXI: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”



públicos e todos os doutrinadores são concordes em dizer que não basta que o ato administrativo – aqui, no caso, o de efetuar um gasto com o dinheiro público – seja legal; deve-se perguntar sobre a sua moralidade, isto é, se ele é realmente necessário e se orienta para os fins do serviço público prestado.

#### 4.3.2 Medidas a serem tomadas pelos órgãos da Câmara com respeito à VIAP

O segundo bloco de recomendações do Ministério Público à Câmara trata de várias medidas a serem tomadas pelos diversos órgãos do Parlamento de Maceió para que as Verbas Indenizatórias previstas na Lei 5.917/2010 sejam utilizadas de maneira correta e transparente.

Uma primeira recomendação dirige-se à Mesa Diretora da Casa, para que esta seja vigilante nas prestações de contas apresentadas pelos vereadores com respeito a verbas ressarcíveis pela VIAP, verificando todos os documentos comprobatórios e rejeitando os que não estejam de acordo com os padrões exigidos pela legislação, fazendo que os valores desses documentos sejam glosados e não permitida a sua restituição por meio da VIAP.

Para tanto, e sobre isso versa a segunda recomendação, deve ser aprimorada o órgão de controle interno, isto é, a Controladoria da Câmara. Tal órgão deve ter a capacidade técnica e liberdade para avaliar toda a atuação dos vereadores quando tratar-se de gastos a que se pretenda haver ressarcimento pelos cofres públicos por meio da verba indenizatória, analisando a pertinência destes gastos, sua legalidade e a idoneidade e autenticidade dos documentos que os comprovem, tudo isso simetricamente de acordo com o art. 100, II, da Constituição do Estado de Alagoas<sup>47</sup>.

A recomendação seguinte insiste em que os órgãos responsáveis – a Controladoria e a Mesa – exercitem um controle rigoroso quanto à análise da documentação fiscal apresentada pelos vereadores e que trata de serviços prestados e aquisições feitas. Estas devem ser bem discriminadas e adequadas ao que exige a legislação e só devem ser indenizáveis os gastos que efetivamente se prestem à atividade parlamentar, não aos de interesse pessoal, inclusive os de atividade filantrópica ou assistencialista do vereador. Não é segredo para ninguém que a instituição de obras assistencialistas é um meio privilegiado de que se usa a maioria dos vereadores para conseguir se eleger. O sistema é retroalimentado da seguinte forma: alguém

---

<sup>47</sup> “Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficiência e eficácia, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como de aplicação de recursos públicos estaduais por entidades subvencionadas.”

interessado em entrar para a política local funda um instituto assistencialista e, através de contatos políticos, consegue que a Câmara Municipal aprove este instituto como de utilidade pública, o que enseja a possibilidade deste receber verbas públicas<sup>48</sup>. Por meio de emendas parlamentares aplicadas a convênios, valores milionários chegam aos institutos, fazendo que seu “dono” ganhe notoriedade e, conseqüentemente, o voto por gratidão do cidadão beneficiado pelo trabalho do Instituto. Assim, quando aquele é eleito vereador, tem a oportunidade de reconhecer outros institutos e pleitear verbas para institutos de seus colegas vereadores, num verdadeiro *quid pro quo* que retroalimenta o sistema<sup>49</sup>, de modo que poucos vereadores são eleitos fora deste esquema, o qual apesar de imoral, é legal, já que o serviço geralmente é prestado ao cidadão.

Não é à toa que, ao se observar as leis que são aprovadas na Câmara, se vê que a maioria delas versam sobre três temas: nomeação de logradouros públicos, instituição de dias comemorativos e – *voilà!* – reconhecimento de instituições como de utilidade pública.

A coisa fica mais interessante quando, numa continuidade moderna do antigo coronelismo, em que o poder local passa para a família, de pai para filho e para neto, se funda um Instituto com nome do pai, cujo filho se chama Júnior, ou Filho.

Nesse sistema, é muito fácil que haja uma simbiose entre o gabinete do vereador e a parte administrativa do Instituto. Não é difícil adivinhar que os mil e trezentos litros de combustível mensais que a Câmara distribui aos vereadores – e não está prevista a possibilidade de devolvê-los como acontece com o valor da cota parlamentar da VIAP – devam encher os tanques das ambulâncias e carros de apoio dos Institutos ligados a vereadores. Isso para não mencionar a mistura que deve haver entre o trabalho dos assessores parlamentares, cuja salário vem de uma verba específica<sup>50</sup>, e dos que prestam serviço aos institutos.

A quarta recomendação diz respeito a não autorização para ressarcir os gastos cujas notas fiscais sejam manuais, exceto quando comprovada disposição legal. Tal recomendação está de acordo com art. 2º da Instrução Normativa nº 01/2017<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Lei orgânica de Maceió, art. 129: “É facultado ao Município: I - conceder subvenções privadas, declaradas de utilidade pública por lei municipal; II - firmar convênios com entidades públicas ou privadas, para a prestação de serviços de assistência social à comunidade local.”

<sup>49</sup> Ver, p.ex.: <https://folhadealagoas.com.br/2021/06/06/vereadores-de-maceio-trocam-gentileza-atraves-de-emendas-para-ongs/>, acesso em 16 dez. 2021; <https://tribunahoje.com/noticias/politica/2021/06/05/vereadores-de-maceio-defendem-suas-emendas/>, acesso em 16 dez. 2021.

<sup>50</sup> Atualmente consignada em R\$ 69.000,00 (sessenta e nove mil reais) mensais para a contratação de até 14 assessores.

<sup>51</sup> Instrução Normativa CGCMM nº 01/2017, art. 2º: “Somente serão aceitos como documentos hábeis para fins de indenização, Notas Fiscais de Serviços ou de Vendas Mercantis, quando emitidas por processamento eletrônico. § 1º - O disposto no caput desse artigo, não se aplica às Notas Fiscais de Serviços emitidas por contribuintes domiciliados em municípios que comprovadamente não possuam

A recomendação subsequente discorre sobre a necessidade de comprovação da despesa com divulgação da atividade parlamentar ser instruída com uma demonstração do produto da divulgação, para que a Controladoria cheque se a propaganda realmente consiste em divulgação da genuína da atividade parlamentar ou propaganda pessoal do vereador.

As recomendações de número seis e sete insistem que o gasto ressarcível previsto no inciso IX<sup>52</sup>, qual seja, o de contratação de técnicos especializados para prestação de serviço eventual e excepcional “guardem estrita correlação com o exercício do mandato parlamentar”<sup>53</sup>, com caráter ocasional e singular, especificando que o serviço de advogados e contadores não pode ser contínuo, mas pontual. Tais serviços devem ser comprovados mediante pareceres ou relatórios que especifiquem que se trate realmente de contratações excepcionais.

Quanto à análise da documentação exigida para se proceder à indenização, o MP prescreve na recomendação oitava que o órgão responsável para tanto, i.e., a Controladoria, seja composta por corpo técnico capacitado, preferencialmente por funcionários concursados, com amplo conhecimento da legislação fiscal, de modo que a apreciação das contas e documentações seja feita com o máximo de diligência, acerto e independência.

A nona recomendação versa sobre a obrigação de, constatada alguma irregularidade ou ilegalidade na documentação, disto ser dada ciência ao Tribunal de Contas do Estado para que se tomem as medidas cabíveis, sob pena de responsabilidade solidária, tal como prescreve a Lei Orgânica de Maceió, art. 44, §1º. A este respeito, caso a Controladoria não constate haver dolo mas simples erro na documentação, deve simplesmente glosar a despesa ou notificar o vereador para que corrija o erro, o que pode ser feito por intermédio de recurso ao órgão de controle.

Consecutivamente, recomenda-se que os gastos reembolsados pela VIAP, com demonstrativos mensais ou quadrimestrais, conforme o caso, sejam publicados no Portal da Transparência da Câmara, a exemplo do que acontece na Câmara Federal. Esta recomendação já se encontra realizada, como já mencionamos acima, falando da seção de transparência no site da Câmara.

---

sistema eletrônico de emissão de documentos fiscais, bem como a Nota Fiscal de venda a Consumidor – Modelo 2; § 2º - Os cupons fiscais quando identificados com CPF (Cadastro de Pessoa Física) do tomador do serviço ou do adquirente do produto, substituem as Notas Fiscais Eletrônicas para fins de indenização”.

<sup>52</sup> O texto da Recomendação equivoca-se, mencionando o inciso VI, quando na verdade, pelo conteúdo, se trata do IX.

<sup>53</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO, op. cit, item II.6, p.5.

#### 4.3.3 Providências a serem tomadas pela Mesa Diretora da Câmara a respeito de valores indevidamente indenizados em 2016

O Ministério Público, no terceiro bloco de recomendações, refere-se ao caso concreto de verbas indenizadas de maneira indevida aos vereadores no ano de 2016.

Várias despesas foram indenizadas de forma irregular no exercício de 2016. A Recomendação ressalta que tais despesas foram previamente empenhadas pela Mesa Diretora, o que pode fazer esta incorrer em crime tipificado no art. 359-D do Código Penal<sup>54</sup>, além de improbidade administrativa por “atitudes comissivas, por parte dos ordenadores de despesas e gestores públicos que resultem no enriquecimento ilícito de agentes públicos [que] podem configurar **atos de improbidade administrativa**”<sup>55</sup> (grifo do autor)<sup>56</sup>.

O documento transcreve, finalmente, um acórdão do TCU a respeito do ajuste das cotas de verbas indenizatórias de atividades parlamentares dos membros do Congresso Nacional, acórdão este cujas recomendações em grande parte são as que o próprio Ministério Público prescreve, repetindo-as quase *ipsis litteris*, à Mesa da Câmara Municipal.

#### 4.4 Um Avanço: O Projeto de Lei 106/2020

Levando em conta as observações feitas pelo Ministério Público de Alagoas na Recomendação Conjunta nº 002/2020, a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Maceió apresentou, em 15 de dezembro de 2020, o Projeto de Lei nº 106/2020, que versa sobre a Verba Indenizatória de Atividade Parlamentar. O Projeto ainda está em tramitação na Casa.

Em relação à anterior Lei da VIAP, o Projeto traz mudanças positivas no sentido de restringir os tipos de despesas indenizáveis, nos critérios utilizados para as despesas e no que diz respeito aos meios de controle e comprovação delas.

Quanto aos tipos de despesas, a lei faz atualizações e discrimina no art. 2º de maneira mais simples os gastos permitidos. Estabelece, nos incisos IV e V, que tratam respectivamente dos gastos com TV a cabo ou similar e provedor de internet e linhas telefônicas móveis (até o limite de quatro, ou uma linha fixa), que estas devem vir consignadas no endereço do gabinete,

---

<sup>54</sup> “Ordenar despesa não autorizada por lei. Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos”.

<sup>55</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO, op. cit, item III, p.9.

<sup>56</sup> Considere-se, ainda, que, de acordo com a Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/21), o Vereador pode ser responsabilizado caso tente, dolosamente, ser ressarcido por um gasto irregular.

isto é, no endereço da Câmara (exceto no caso dos gabinetes que ainda não funcionam dentro do prédio da Câmara no bairro de Jaraguá), algo em que se insiste no §2º do mesmo artigo 2º.

Quanto aos gastos com refeição do vereador, uma primeira modificação diz respeito ao termo usado: “refeição”, ao invés de “alimentação”, termo mais restritivo, que indica uma refeição específica feita num determinado período, desde que justificada por meio de atividade devidamente comprovada pelo parlamentar. Uma outra novidade a este respeito é a constante no §5º do mesmo artigo que limita os gastos com refeição em 25% do valor total da cota da VIAP no período consignado (mensal ou quadrimestral) e em 15% diário do valor da cota. Este é mais um tipo de controle para evitar que o vereador invente, por exemplo, uma confraternização de fim de mês para “torrar” o que resta da cota destinada à alimentação. Nos valores de hoje, isso equivaleria a R\$ 2.625,00 (dois mil, seiscentos e vinte e cinco reais) com gastos de alimentação por mês, limitados, diariamente, a R\$ 1.575,00 (mil, quinhentos e setenta e cinco reais). Ainda assim, um valor alto para um almoço!

A respeito do gasto com viagens, o inciso XI acrescentou que os gastos com viagens do parlamentar e assessores a outros municípios também se referem ao combustível do veículo utilizado. Como o Projeto de Lei não menciona em dispositivo específico a previsão dos dois veículos à disposição do gabinete e nem os 1.300 litros de combustível mensais (como era previsto no art. 5º, I e II da Lei 5.917/2010, então supõe-se que estas benesses seriam substituídas pelo gasto efetivo realizado, sempre devendo-se lembrar, a serviço específico da atividade parlamentar, o que deve ser sempre comprovado no relatório dos gastos instruído com os documentos e comprovações hábeis.

Um outro dispositivo regulamentado foi o inciso XII, que alude ao gasto com contratação de consultorias técnicas, inclusive contábeis e jurídicas. O §6º do art. 2º insiste na eventualidade e excepcionalidade dessas contratações, que devem ter sua oportunidade e justificação fartamente comprovadas na prestação de contas (“necessário e imprescindível à atividade parlamentar”, reforça o texto do dispositivo). Outrossim, o §7º restringe ainda mais os gastos em tela, preconizando que estes “só serão admissíveis nas hipóteses eventuais de projetos de lei que, em específico, possam justificar, pontual e objetivamente, a necessidade de expertise em assuntos relacionados com a formação do profissional contratado”.

Cabe ainda anotar que os §8º e 10º preceituam que os gastos gerais de divulgação da atividade parlamentar devem ter sua comprovação anexada ao relatório inclusive com os materiais produzidos, para que o controle interno verifique a correção da despesa, que não pode se configurar em mera promoção pessoal do edil.

Um outro gasto retirado do elenco daqueles passíveis de reembolso ao vereador foi o com o consumo de material de expediente, que agora deve ser licitado e distribuído pela Mesa da Câmara aos gabinetes dos vereadores mediante solicitação destes, de acordo com o art. 13.

No tocante aos meios de controle e comprovação das despesas, o art. 4º do PL indica que as despesas ressarcíveis por meio de VIAP devem ser feitas à vista, com comprovação por meio de documentos originais (cópias são permitidas em caso de documentos cuja impressão se estrague de maneira fácil) e com a identificação do vereador. Os documentos não podem conter descrições genéricas, devendo estar perfeitamente discriminados, sob pena do gasto ser glosado e não ressarcido ao parlamentar. Os documentos não podem conter rasuras ou abreviações, devem ser datados e com informações quantitativas e qualitativas adequadas para a identificação da despesa. Os documentos podem ser Notas Fiscais Eletrônicas (os § 5º e 6º insistem nisso, mesmo para pessoas físicas prestadores de serviço) acompanhadas do recibo de quitação, faturas e boletos bancários com comprovante de pagamento. Os documentos devem ser encaminhados até o quinto dia útil do mês ou quadrimestre seguinte aos gastos, e a Câmara tem cinco dias úteis para efetivar o ressarcimento a ser depositado em conta corrente do vereador solicitante. O art. 8º enumera os casos em que a despesa não será deferida, reforçando todos os cuidados necessários com os documentos comprobatórios.

O reembolso será feito mediante a assinatura de um requerimento padrão a ser encaminhado pelo edil, devidamente instruído com a documentação probatória, e no qual o vereador assume a responsabilidade pela veracidade da documentação apresentada.

Em resumo, o novo Projeto de Lei, se aprovado da maneira que está, constitui um verdadeiro avanço no uso consciente da verba indenizatória por parte dos vereadores e num respeito maior ao princípio da moralidade administrativa, essencial em toda despesa pública.

## 5 CONCLUSÃO

Este trabalho procurou mostrar o que é, como se desenvolveu e como deve ser num futuro próximo a verba de indenização de atividade parlamentar no município de Maceió, especialmente no que tange ao gasto com alimentação do vereador.

O primeiro capítulo mostrou o que era a verba indenizatória de atividade parlamentar e como era sua disciplina antes da atual, a lei municipal 5.917 de 2010. Esta foi em seguida analisada, bem como as instruções normativas da Controladoria da Câmara Municipal que lhe regulavam.

No segundo capítulo procuramos descrever a natureza do princípio da moralidade administrativa, mostrando como a relação entre direito e moral se desenvolveu na modernidade, até que o princípio em tela nascesse dos esforços do teórico e juiz do Conselho de Estado francês, Maurice Hauriou. Foi exposto como a doutrina francesa da moralidade entrou no Brasil e suas manifestações na legislação, doutrina e jurisprudência. Em seguida, estabelecemos os critérios pelos quais poderíamos julgar os atos administrativos a partir do princípio da moralidade administrativa.

No capítulo final, tentamos aplicar os critérios supracitados ao gasto com alimentação ressarcível pela VIAP. Chegamos à conclusão que tal gasto não se coaduna com o princípio da moralidade administrativa em virtude de, em resumo, não ser possível discernir se o gasto com alimentação real e ativamente contribui para a consecução das finalidades estatais que devem perpassar todo administrativo. Com efeito, quando um vereador dirige-se com frequência aos restaurantes mais caros da cidade para alimentar-se (ou, antes, refestelar-se!), o ressarcimento desse gasto constituiria numa falta ao princípio da moralidade pública, uma vez que o agente público pode fazer o que quiser e bem entender com o próprio subsídio, mas não com o dinheiro público diretamente, como é o caso da verba indenizatória, reservada para ocasiões extraordinárias.

Achamos importante, ainda, mostrar como outros legislativos municipais utilizavam os gastos indenizatórios e vimos que várias câmaras, dentre as capitais, simplesmente não possuíam verba indenizatória de atividade parlamentar e, mesmo as que tinham, nem todas permitiam que o gasto com alimentação dos vereadores fosse ressarcido, o que reforça nossa análise que é desnecessário que o poder público indenize tal gasto.

Finalmente, analisamos a Recomendação Conjunta 002/2020 do Ministério Público de Alagoas, onde o *parquet* dirigia a Câmara de Maceió diversas sugestões para melhorar e dar

mais transparência aos gastos indenizáveis. Muitas dessas sugestões foram inseridas no Projeto de Lei 106 de 2020, que seria a nova lei da VIAP, ainda em tramitação na Câmara.

Diversas linhas de pesquisa paralela foram achadas na pesquisa que culminou nesse trabalho, mas que, em virtude de sua brevidade, não puderam ser seguidas. Espera-se a oportunidade para desenvolvê-las num tempo oportuno.



## BIBLIOGRAFIA

ALAGOAS. **Constituição do Estado de Alagoas**. Disponível em: <<http://www.procuradoria.al.gov.br/legislacao/constituicao-do-estado-de-alagoas/Livro%20da%20Constituicao%20do%20Estado%20de%20Alagoas%20sem%20Capa.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2021.

BARBOZA, Márcia Noll. **O Princípio da Moralidade Administrativa**, p. 22.

BRANDÃO, Antônio José. **Moralidade Administrativa**. Revista de Direito Administrativo, 25, 454-467, 1951.

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil** (25 de março de 1824). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso: 27 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 27 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 27 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 19.398**, de 11 de novembro de 1930. Institue o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 27 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.848**, 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso: 27 out 2021.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 1**, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 27 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. Fixação de subsídios do executivo municipal. Princípio da anterioridade da legislação. Observância obrigatória. Decisão recorrida que se amolda à jurisprudência do

STF. Desprovemento. ARE 1292905 AgR/MS. Relator Ministro Edson Fachin. Publicado no DJe 19 mar. 2021. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur442548/false>>. Acesso em: 27 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decreto n. 9.188/2017. Regime especial de desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista federais. Inexistência de violação aos princípios da licitação e da moralidade ou de fraude à exigência constitucional de lei para extinção de sociedades de economia mista. Aplicação do entendimento firmado no julgamento da ADI 5624/DF-MC. Ausência da fumaça do bom direito. Medida cautelar indeferida. ADI 5841 MC. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Publicação no DJe 21 mai. 2021. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446736/false>>. Acesso em: 27 out. 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Quota Básica Mensal (QBM) destinada aos gabinetes dos parlamentares.** Disponível em: < [https://camarapoa.rs.gov.br/transparencia/vereadores\\_e\\_bancadas/qbm/composicao\\_qbm\\_202001021703.pdf](https://camarapoa.rs.gov.br/transparencia/vereadores_e_bancadas/qbm/composicao_qbm_202001021703.pdf)>. Acesso: 27 out. 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Custos de mandato.** Portal da transparência da Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: < <https://www.saopaulo.sp.leg.br/transparencia/custos-de-mandato/>>. Acesso em: 27 out. 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **Resolução da Mesa Diretora nº 10666/2021.** Disponível em: < <http://transparencia.camara.rj.gov.br/despesas/cota-de-gabinete-de-vereador/selos>>. Acesso em: 27 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Cotas para abastecimento, despesas de lubrificação, lavagem e troca de óleo.** Planilha. Disponível em: < <http://transparencia.camara.rj.gov.br/2021/413-tabela-combustivel-2021/file>>. Acesso em: 27 out. 2021.

CAMMAROSANO, Márcio. O princípio constitucional da moralidade administrativa. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico). Direito administrativo e constitucional / coord. Vidal Serrano Nunes Jr. [et al.] - São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível: < <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/65/edicao-1/principio-constitucional-da-moralidade-administrativa>>. Acesso: 27 out. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE MACEIÓ. **Instrução normativa CGCMM nº 01/2013.** Disponível em: < [https://www.maceio.al.leg.br/transparencia/portal/documentos/viap/legislacao\\_viap\\_instrucao\\_normativa.pdf](https://www.maceio.al.leg.br/transparencia/portal/documentos/viap/legislacao_viap_instrucao_normativa.pdf)>. Acesso: 26 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Instrução normativa CGCMM nº 01/2017.** Disponível em: < [maceio.al.leg.br/transparencia/portal/documentos/anexos\\_resp/20159254081579025475\\_\\_IN001-2017%20-%20VIAP%20\(1\).pdf](http://maceio.al.leg.br/transparencia/portal/documentos/anexos_resp/20159254081579025475__IN001-2017%20-%20VIAP%20(1).pdf)>. Acesso em: 26 out. 2021.

COTA DE RESSARCIMENTO começa a ser debatida na Câmara. Notícias no site da Câmara Municipal de Curitiba. Disponível em: < <https://www.curitiba.pr.leg.br/informacao/noticias/cota-de-ressarcimento-comeca-a-ser-debatida-na-camara>>. Acesso em: 27 out. 2021.

**CUIABÁ. Lei nº 6.625, de 15 de janeiro de 2021.** Esta lei estabelece e disciplina a verba indenizatória, em face das despesas decorrentes das atividades parlamentares, de vereador no município de Cuiabá, e dá providências. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/mt/c/cuiaba/lei-ordinaria/2021/663/6625/lei-ordinaria-n-6625-2021-esta-lei-estabelece-e-disciplina-a-verba-indenizatoria-em-face-das-despesas-decorrentes-das-atividades-parlamentares-de-vereador-no-municipio-de-cuiaba-e-da-providencias>>. Acesso em: 27 out. 2021.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 10ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

DELGADO, José Augusto. O princípio da moralidade administrativa e a Constituição Federal de 1988. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, v. 8, n. 5, p. 298-309.

FAGUNDES, M.S. Da Ação Popular. Revista de Direito Administrativo, 6, 1-19, 1946.

**JOÃO PESSOA. Lei nº 13.908, de 30 de dezembro de 2019.** Cria a verba indenizatória de atividade parlamentar (VIAP) e dá outras providências. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2019/1391/13908/lei-ordinaria-n-13908-2019-cria-a-verba-indenizatoria-de-atividade-parlamentar-viap-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 27 out. 2021.

JUÍZA determina redução de 60% do valor da verba indenizatória dos vereadores de Cuiabá. Portal G1 MT. 14 abr. 2021, disponível em: < <https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2021/04/14/juiza-determina-reducao-de-60percent-do-valor-da-verba-indenizatoria-dos-veredores-de-cuiaba.ghtml>>. Acesso em: 27 out. 2021.

MACEIÓ, Câmara Municipal de. **Instrução Normativa 01/2013.** Disponível em: <[https://www.maceio.al.leg.br/transparencia/portal/documentos/viap/legislacao\\_viap\\_instrucao\\_normativa.pdf](https://www.maceio.al.leg.br/transparencia/portal/documentos/viap/legislacao_viap_instrucao_normativa.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.808, de 31 de julho de 2009.** Dispõe sobre a Verba Indenizatória de Atividade Parlamentar dos Vereadores da Câmara Municipal de Maceió e dá providências correlatas. Disponível em: < <https://www.maceio.al.leg.br/documentos/docs/doc.php?filepath=leis&id=5756>>. Acesso em: 26 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.917, de 13 de setembro de 2010.** Dispõe sobre a Verba Indenizatória de Atividade Parlamentar dos Vereadores da Câmara Municipal de Maceió e dá outras

providências. Disponível em: <[https://www.maceio.al.leg.br/transparencia/portal/documentos/viap/legislacao\\_viap\\_lei\\_5917.pdf](https://www.maceio.al.leg.br/transparencia/portal/documentos/viap/legislacao_viap_lei_5917.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 106, de 15 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre a Verba Indenizatória de Atividade Parlamentar dos Vereadores da Câmara Municipal de Maceió e dá outras providências. Disponível no anexo 2 deste trabalho.

MANAUS. **Lei nº 437, de 23 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP) dá outras providências. Disponível em: <[https://www.cmm.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/LEI\\_437\\_DE\\_23\\_12\\_2016-1.pdf](https://www.cmm.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/LEI_437_DE_23_12_2016-1.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2021.

MARRARA, Thiago. **O conteúdo do princípio da moralidade: proibidade, razoabilidade e cooperação.** Revista Digital de Direito Administrativo, 3(1), 2016, 104-120. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/108986>>. Acesso em 16 dez. 2021.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. Câmara Municipal de Nova Olímpia. Consulta. Câmara Municipal. Vereador. Verba de natureza indenizatória. Possibilidade, se observados os requisitos. Impossibilidade de pagamento de despesas com manutenção do gabinete do parlamentar. Possibilidade de ressarcimento de despesas com abastecimento de veículo particular do vereador e de acumulação com a diária, quando contemplarem o ressarcimento de despesas distintas. Prestação de contas nos termos da lei que a instituir. Resolução de Consulta. Decisão nº 29/2011. Relator Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Henrique Lima. Disponível em: <[https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/207365/ano/2010/num\\_decisao/29/ano\\_decisao/2011](https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/207365/ano/2010/num_decisao/29/ano_decisao/2011)>. Acesso: 27 out. 2021.

MELO, José Octávio de Castro. **Moralidade Administrativa:** o controle popular dos atos de corrupção e improbidade administrativa por meio de ação popular. Dissertação de Mestrado apresentada à UFPE. Recife, 2003. Disponível em: <[https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4338/1/arquivo5486\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4338/1/arquivo5486_1.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DE ALAGOAS. **Recomendação Conjunta nº 002/2020,** de 4 de fevereiro de 2020. Disponível no anexo 1 deste trabalho.

MOTA, RICARDO. **Além de R\$ 9 mil de Verba, cada vereador vai ganhar 1.300 litros de combustível/mês – e ainda tem mais.** Portal TNH1, Blog do Ricardo Mota, 22 jun. 2010, disponível em: <<https://blog.tnh1.com.br/ricardomota/2010/07/22/depois-de-gastar-r-10-ilegalmente-camara-regulamenta-verba-de-gabinete/>>. Acesso em: 26 out. 2021.

MP E CÂMARA DE CUIABÁ fazem acordo para reduzir valor da verba indenizatória dos vereadores. Portal G1 MT. 24 ago. 2021, disponível em: <<https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2021/08/24/mp-e-camara-de-cuiaba-fazem-acordo-para-reduzir-valor-da-verba-indenizatoria-dos-vereadores.ghtml>>. Acesso em: 27 out. 2021.

NA CÂMARA MUNICIPAL de BH existe verba indenizatória? Perguntas frequentes no site da Câmara Municipal de Belo Horizonte. Disponível em: < [cmbh.mg.gov.br/perguntas-frequentes/vereadores-salario-presenca-custeio-do-mandato-gabinetes/na-camara-municipal-de](http://cmbh.mg.gov.br/perguntas-frequentes/vereadores-salario-presenca-custeio-do-mandato-gabinetes/na-camara-municipal-de)>. Acesso em: 27 out. 2021.

PRESIDENTE corta carros, combustível e suspende verba de representação de vereadores. Portal da Câmara Municipal de Palmas. 12 jan. 2021, disponível em: < <https://www.palmas.to.leg.br/institucional/noticias/presidente-corta-carros-combustivel-e-suspende-verba-de-representacao-de-vereadores>>. Acesso em: 27 out. 2021.

RECIFE. **Lei nº 17.092, de 20 de maio de 2005.** Dispõe sobre a verba de apoio ao Gabinete dos Vereadores, introduz alterações na Lei nº 15.887, de 5 de abril de 1994 e dá outras providências. Disponível em: < [legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/17092/](http://legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/17092/)>. Acesso em: 27 out. 2021.

\_\_\_\_. **Lei nº 17.159, de 21 de dezembro de 2005.** Altera a Lei 17.092, de 20 de maio de 2005, que dispõe sobre a verba indenizatória do exercício parlamentar e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/17159/>>. Acesso em: 27 out. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.637, de 04 de setembro de 2003.** Dispõe sobre a reorganização administrativa da Câmara Municipal de São Paulo e de seu Quadro de Pessoal, procede às adaptações necessárias às normas das Emendas Constitucionais nº 19/98 e 20/98 e dá outras providências. Disponível em: < <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13637-de-4-de-setembro-de-2003>>. Acesso em: 27 out. 2021.

STRAIOTO, Samuel. **Vereadores de Goiânia cogitam criação de verba indenizatória.** Portal Sagres online, Blog Samuel Straioto, 20 abr. 2021, disponível em: < <https://sagresonline.com.br/vereadores-de-goiania-cogitam-criacao-de-verba-indenizatoria/>>. Acesso em: 27 out. 2021.

VEREADORES DE MACEIÓ defendem suas emendas. Disponível em: < <https://tribunahoje.com/noticias/politica/2021/06/05/vereadores-de-maceio-defendem-suas-emendas/>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

VEREADORES DE MACEIÓ trocam “gentileza\$” através de emendas para ONGs. Disponível em: < <https://folhadealagoas.com.br/2021/06/06/vereadores-de-maceio-trocam-gentileza-atraves-de-emendas-para-ongs/>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

VIAP. Portal da Transparência da Câmara Municipal. Disponível em: < <https://www.maceio.al.leg.br/transparencia/portal/viapx>>. Acesso em: 26 out. 2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**  
15ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Pública Municipal  
Núcleo de Defesa do Patrimônio Público / CAOP

**Ofício Conjunto nº 002 /2020**

Maceió, 04 de fevereiro de 2020

A Sua Excelência Senhor  
Vereador **KELMANN VIEIRA**  
Presidente da Câmara Municipal de Maceió  
Nesta

**RECOMENDAÇÃO CONJUNTA Nº 002 /2020**

O Ministério Público do Estado de Alagoas, através da 15ª Promotoria da Fazenda Pública Municipal em conjunto com o Núcleo de Defesa do Patrimônio Público, no exercício da função relativa à defesa do Patrimônio Público, da legalidade, da transparência e da moralidade administrativa, nos termos do artigo 129, II e VI, da Constituição da República; artigo 5º, Parágrafo Único, IV, da LC Estadual nº 15/96 e Art. 27, Parágrafo Único, IV, da Lei Nacional nº 8.625/93, que autoriza o *Parquet* a promover “*recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito*” e considerando as novas diretrizes da Resolução nº 164/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, resolve **notificá-lo** acerca da necessidade de adoção de providências em face das irregularidades e inconsistências nas prestações de contas apresentadas pelos Vereadores no tocante ao ressarcimento das despesas relativas à Verba Indenizatória da Atividade Parlamentar, em contrariedade à disciplina constante da Lei Municipal nº 5.971/10.

Deste modo, considerando todos os argumentos expendidos no Ofício anexo (nº 001/2020 - NUDEPAT), bem como, tendo em conta o relacionamento institucional e cooperativo existente, até os dias atuais, entre esse Sodalício e o Ministério Público de Alagoas, pautado pelo respeito e consideração recíprocos,



**MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**  
15ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Pública Municipal  
Núcleo de Defesa do Patrimônio Público / CAOP

RESOLVE o Ministério Público Estadual **RECOMENDAR** à Câmara Municipal de Maceió, por intermédio de seu Presidente, que sejam adotadas as seguintes providências, a saber:

**I . Em relação a alterações e regulamentação à Lei nº 5.971/2010:**

I.1) considerando a ausência de disciplina objetiva, a adoção do limite previsto no inciso II do artigo 23 da Lei de Licitações, ou seja, o valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) como teto para as despesas de pequeno de vulto;

I.2) seja revista a manutenção de cotas destinadas ao ressarcimento de despesas com consultorias, assessorias e trabalhos técnicos, haja vista a estrutura e quadros técnicos disponíveis e aptos para o fornecimento de tais serviços aos parlamentares, sendo definidas as situações que excepcionalmente podem dar ensejo a tais dispêndios e os valores máximos a serem cobertos;

I.3) sejam revistos os gastos passíveis de ressarcimento a título de “divulgação da atividade parlamentar”, tendo em vista que tal ação atualmente é suprida pelos meios de divulgação oficiais das casas legislativas ou pelas redes sociais, gratuitas, com o fito de restringir os gastos nessa rubrica a áreas remotas que não possuam acessos à rede mundial de computadores ou a sinais de TV ou rádio, fixando-se valores máximos para esse dispêndio;

I.4) seja exigido que os ressarcimentos a título de divulgação da atividade parlamentar se mostrem acompanhados da demonstração da publicidade ou divulgação realizada, avaliando-se seu caráter educativo, informativo, de orientação social ou de prestação de contas, de forma que esses valores não se prendam à promoção pessoal de parlamentares;

I.5) seja explicitado que despesas com eventos, reuniões ou seminários devem conter a especificação da atividade tipicamente parlamentar desenvolvida e sua



## MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

15ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Pública Municipal  
Núcleo de Defesa do Patrimônio Público / CAOP

pertinência com os interesses da comunidade, com comprovação de sua ocorrência através de documentos impressos, fotografias ou outros que possam atestar a sua efetiva realização, nos moldes alegados;

I.6) seja estabelecido um limite percentual inacumulável de 25% (vinte e cinco) por cento do total da verba indenizatória para cada espécie de despesa, a fim de que se evitem gastos abusivos, em relação a cada tipo de gasto;

I.7) seja estabelecido um limite de aparelhos de telefonia a serem utilizados em cada Gabinete, cujas contas possam ser reembolsadas pela VIAP;

I.8) seja especificado que o ressarcimento de despesas com alimentação do parlamentar esteja a refletir as reais necessidades do próprio Parlamentar, com a delimitação de teto, limitação e/ou outro critério que se coadune com a disciplina legal;

I.9) seja analisada a possibilidade de que despesas consideradas habituais e regulares, como aquelas atinentes a material de expediente - todas despesas de natureza corrente, previsíveis, destinadas ao custeio geral da atividade pública - , sejam excluídas daquelas indenizáveis, atualmente inseridas no bojo das despesas indenizáveis pela Resolução que rege a VIAP, a serem absorvidas pelo regime concorrencial geral aplicável ao serviço público, disciplinado pela Lei 8.666/93, tudo de acordo com o que preconiza o art. 37, *caput* e inc. XXI da Carta Magna.

Recomenda-se, assim, que tais despesas passem a ser absorvidas pelo sistema licitatório desenvolvido pelo órgão gestor da Câmara Municipal de Maceió, a cargo da Mesa Diretora, eis que se trata de despesas ordinárias, correntes, em relação às quais se poderá obter significativa economia de preços, afastando-se, ademais, vícios de fracionamentos de despesas, dentre outros ilícitos frequentemente detectados pelos órgãos de controle interno e externo no serviço público;

Ressalte-se, outrossim, que, no caso de eventual e extraordinária necessidade de aquisição de algum bem ou serviço que fuja ao planejamento efetuado,





## MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

15ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Pública Municipal  
Núcleo de Defesa do Patrimônio Público / CAOP

pode-se lançar mão de instrumentos próprios da legislação vigente aptos a permitir a realização excepcional de despesas sem a regular realização do procedimento licitatório (art. 24 e 25 da lei nº 8.666/93 – dispensa e inexigibilidade ou outro regime), como o previsto no art. 68 da Lei 4.320/65 (regime de adiantamento/suprimento de fundos).

I.10) Em caso da impossibilidade de adoção do critério acima, para as despesas com manutenção de escritórios de apoio dos parlamentares, que sejam previamente estabelecidos os gastos que poderão ser cobertos por essa rubrica.

### **II. Em relação a atividades a serem implementadas e desenvolvidas no âmbito da Câmara Municipal de Maceió:**

II.1) Que seja exercida a efetiva fiscalização, por parte da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Maceió, da íntegra das prestações de contas mensais apresentadas por cada Vereador, sendo imprescindível que sejam glosadas e recusadas aquelas que contenham documentos inidôneos, inaptos ou desconformes com conteúdo da Legislação em vigor, impedindo-se, em tais casos, a restituição dos valores, ainda em relação a eventos anteriores às alterações normativas aqui recomendadas;

II.2) Que seja aprimorado o **órgão de controle interno**, no âmbito do Poder Legislativo de Maceió, que possa escrutinar acerca da legalidade e autenticidade dos documentos apresentados pelos Vereadores, para fins de ressarcimento de despesas através da VIAP, realizando análise da pertinência da espécie de gastos autorizados para obtenção de restituição.

Tal órgão deverá, portanto, exercer controle pleno, irrestrito, abrangendo toda e qualquer verificação pertinente à legalidade ou à legitimidade da atuação dos respectivos órgãos e agentes, inclusive no que concerne à apreciação das prestações de contas apresentadas pelos Vereadores, quando pleiteiam reembolso, a título de VIAP, tudo nos moldes impostos pelo art. 100 da Constituição do Estado de Alagoas, que prevê que os três Poderes estaduais devem manter, de forma integrada, uma comissão de controle



## MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

15ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Pública Municipal  
Núcleo de Defesa do Patrimônio Público / CAOP

interno para avaliar a legalidade na aplicação dos recursos públicos, no âmbito interno de cada Poder, que deve promover, de forma sistemática, as verificações e conferências necessárias ao regular processamento dos pagamentos ressarcitórios, a título de verba indenizatória, mediante documentos fiscais idôneos;

II.3) que seja realizado rigoroso controle no que concerne à exigência de detalhamento das despesas nas notas fiscais respectivas apresentadas para fins de obtenção de ressarcimento, quer no que concerne à discriminação dos serviços prestados quer dos produtos adquiridos, de modo que se adequem ao quanto exigido na Legislação que disciplina a espécie, ainda anteriormente às alterações normativas aqui recomendadas, reafirmando-se a exigibilidade de que somente se admitam como indenizáveis aquelas despesas de estrito apoio à atividade parlamentar, excluindo-se quaisquer outros dispêndios efetuados no interesse pessoal do Parlamentar ou que possam representar atividade filantrópica ou assistencialista do vereador;

II.4) que sejam desconsideradas imediatamente as notas fiscais de serviço manuais, quando constatada a obrigatoriedade legal das notas de serviço eletrônicas, ou quando não esteja anexada aos referidos documentos fiscais a correlata comprovação da dispensa de emissão de nota eletrônica e

II.5) em caso de divulgação da atividade parlamentar, que seja imprescindível a juntada de amostragem do produto para fins de comprovação de que os serviços e aquisições se referem à atividade parlamentar, evitando-se a apresentação de despesas pessoais;

II.6) no tocante aos “trabalhos técnicos especializados”, que guardem **estrita correlação com o exercício do mandato parlamentar**, nos termos no art. 2º, inciso, VI da Lei Municipal nº 5.971/10; respeitando-se **o caráter eventual**, dada a natureza singular de projeto parlamentar que necessite do serviço advocatício e/ou contábil, **vedando-se a contratação mensal e reiterada de advogados, contadores e contabilistas**;

II.7) que os aludidos serviços contábeis e advocatícios de caráter especializado sejam materializados na forma de parecer ou relatório, por escrito, como



**MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**  
15ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Pública Municipal  
Núcleo de Defesa do Patrimônio Público / CAOP

meio de comprovação da excepcionalidade da contratação, garantindo-se transparência e viabilidade da fiscalização da utilização do dinheiro público;

II.8) Que a análise da verba indenizatória parlamentar seja efetivada pelo **corpo técnico**, formado por contadores e/ou contabilistas, conhecedores da legislação fiscal, com vistas à averiguação da veracidade dos documentos fiscais colacionados às prestações de contas, a exemplo dos egressos do último certame público;

II.9) Constatada qualquer irregularidade ou ilegalidade por parte dos responsáveis pelo controle interno, deverá ser dada imediata ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária, *ex vi* do parágrafo primeiro do art. 44 da Lei Orgânica do Município de Maceió;

II.10) Que seja assegurada a necessária **transparência** em relação aos gastos reembolsados a título de VIAP, mensal e individualizadamente em relação a cada Parlamentar Municipal, de forma que tais informações se mostrem acessíveis à população, através do exercício do controle social, da forma como hoje ocorre no Parlamento Federal, onde todos os gastos reembolsáveis se encontram disponibilizados inclusive *on line*, a qualquer pessoa, no site [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br), em observância também aos termos da Recomendação expedida pela Fazenda Pública Municipal em que se acatou o cumprimento e materialização do seu **dever de transparência**, através do Portal da Transparência e

II.11) considerando a recente sede do Poder Legislativo, incontornável a necessidade de remanejamento dos gabinetes e assunção das despesas previstas no inciso XI do artigo 2º c/c artigo 6º) da Lei nº 5.971/10 pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de Maceió.

**III. Em relação a providências voltadas à restituição dos valores indevidamente indenizados aos Parlamentares, a título de VIAP, em 2016:**

**MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**

15ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Pública Municipal  
Núcleo de Defesa do Patrimônio Público / CAOP

**QUE** sejam adotadas as providências, em tempo razoável na corrente legislatura, pelo órgão gestor do Poder Legislativo de Maceió, para fins de **devolução** ao erário municipal das despesas indevidamente custeadas com dinheiro público, indevidamente reembolsadas aos Vereadores a título de VIAP, discriminadas no ofício nº 001/20, anexo;

Reafirme-se que tais despesas, pagas a título de verba indenizatória, são previamente empenhadas pela Mesa Diretora da Câmara Municipal, o que implica na possibilidade de incidência do crime tipificado no art. 359-D do código penal (ordenar despesa não autorizada por lei).

Ressalte-se, outrossim, que atitudes comissivas, por parte dos ordenadores de despesas e gestores públicos que resultem no enriquecimento ilícito de agentes públicos podem configurar **atos de improbidade administrativa**, nos seguintes termos (Lei 8.429/92):

1) Facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º da lei, incluindo-se aí o Poder Legislativo Estadual (art. 10, inc. I);

2) Permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º, incluindo-se o Poder Legislativo, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie (art. 10, inc. II);

3) Permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente (art. 10, inc. XII);

4) Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício (Art. 11, inc. II).

Os preceitos aqui delimitados encontram-se em harmonia com as



**MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**  
 15ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Pública Municipal  
 Núcleo de Defesa do Patrimônio Público / CAOP

orientações do Tribunal de Contas da União, consoante definido no acórdão a seguir, que, em última análise, tem por escopo a higidez na aplicação dos recursos públicos e a esmerada observância dos princípios que regem a administração pública.

**MONITORAMENTO. UTILIZAÇÃO DE COTAS PARA EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR. OPORTUNIDADES DE APRIMORAMENTO NA GESTÃO DOS RECURSOS APLICADOS NO RESSARCIMENTO DE DESPESAS. RECOMENDAÇÕES.**

(...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, ante as razões expostas pelo relator:

9.1. recomendar à Mesa da Câmara dos Deputados e à Comissão Diretora do Senado, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, nos princípios da legalidade, moralidade, eficiência, legitimidade e economicidade, ditados nos arts. 37, caput, e 70 da Constituição Federal, nos princípios administrativos do interesse público, da razoabilidade e proporcionalidade, assim como na orientação dada por meio do Acórdão 2.779/2017-TCU-Plenário para que os órgãos públicos federais **revejam despesas discricionárias passíveis de redução em vista da premente necessidade de ajuste fiscal**, que avaliem a oportunidade e a conveniência de adotar as seguintes providências no âmbito da gestão das cotas para exercício da atividade parlamentar:

9.1.1. reduzam os valores autorizados, a título de “dispêndios globais”, mediante cotas parlamentares;

9.1.2. **revejam os gastos passíveis de ressarcimento a título de “divulgação da atividade parlamentar”, tendo em vista que tal ação atualmente é suprida pelos meios de divulgação oficiais das casas legislativas ou pelas redes sociais, gratuitas, com o fito de restringir os gastos nessa rubrica a áreas remotas que não possuam acessos à rede mundial de computadores ou a sinais de TV ou rádio, e fixem critérios e valores máximos para esse dispêndio;**

9.1.3. **revejam a manutenção de cotas destinadas ao ressarcimento de despesas com consultorias, assessorias e trabalhos técnicos, haja vista a estrutura e quadros técnicos disponíveis e aptos para o fornecimento de tais serviços aos parlamentares, e definam as situações que excepcionalmente podem dar ensejo a tais dispêndios e os valores máximos a serem cobertos;**

9.1.4. **fixem valores máximos para os ressarcimentos de despesas para manutenção de escritórios de apoio dos parlamentares e estabeleçam os gastos que poderão ser cobertos por essa rubrica;**

9.1.5. revejam os limites máximos autorizados para os gastos com locação de veículos automotores, fretamento aeronaves ou embarcações, combustíveis e lubrificantes;

9.1.6. **aperfeiçoem os controles dos gastos com alimentação, a fim de corrigir distorções observadas com o ressarcimento de despesas ilegais ou suspeitas, tais como bebidas alcólicas, refeições de terceiros etc.;**

9.1.7. **exijam que os ressarcimentos a título de divulgação da atividade parlamentar sejam amparados na demonstração da publicidade ou divulgação realizada, e avaliem seu caráter educativo, informativo, de orientação social ou de prestação de contas, de forma que esses valores não sejam revertidos à promoção pessoal de parlamentares;**

9.1.8. revejam os procedimentos atualmente adotados para, observado método



## MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

15ª Promotoria de Justiça da Capital - Fazenda Pública Municipal  
Núcleo de Defesa do Patrimônio Público / CAOP

amostral, aferir a adequação das despesas a serem ressarcidas e correspondente conformidade com as rubricas a que se referem;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação à Receita Federal do Brasil, para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis relativamente às seguintes pessoas jurídicas (...)

9.3. dar ciência desta deliberação aos seguintes órgãos e entidade:

9.3.1. Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados, Comissão de Ética e Decoro Parlamentar e Corregedoria Parlamentar da Câmara dos Deputados;

9.3.2. Diretoria-Geral do Senado Federal, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, Conselho de Transparência e Controle Social e Corregedoria Parlamentar do Senado Federal

9.3.3. Secretarias de Controle Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;

9.3.4. Coordenação de Gestão de Cota Parlamentar do Departamento de Finanças, Orçamento e Contabilidade da Câmara dos Deputados;

9.3.5. Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade do Senado Federal,

9.3.6. Procuradoria da República no Distrito Federal;

9.3.7. ONG Operação Política Supervisionada.

(TCU – Plenário, Acórdão 3048/2019, Relator: Walton Alencar Rodrigues, Data da Sessão: 10/12/2019)

:

Em até 15 (quinze) dias a contar do recebimento desta, deverá o Órgão público destinatário responder por escrito à presente RECOMENDAÇÃO, com endereçamento à Promotoria de Justiça da Fazenda Pública Municipal e ao Núcleo de Defesa do Patrimônio Público, através de Ofício, acompanhado das razões pelas quais se acolhe ou não a presente RECOMENDAÇÃO.

Atenciosamente,

***Fernanda Maria Moreira de Almeida Lôbo***

Promotora de Justiça

***José Carlos S. Castro***

Promotor de Justiça

Coordenador do Núcleo de Defesa  
do Patrimônio Público/CAOP

# PROJETO DE LEI Nº 106 /2020

Autor – Mesa Diretora

## DISPÕE SOBRE A VERBA INDENIZATÓRIA DE ATIVIDADE PARLAMENTAR DOS VEREADORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE MACEIÓ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 1º - A Verba Indenizatória de Atividade Parlamentar – VIAP, cujo valor de suas cotas mensais está fixado no art. 3º da presente lei, será destinada exclusivamente ao ressarcimento das despesas de pequenos vultos, relacionadas ao exercício do mandato e da atividade parlamentar.

Parágrafo Único - São consideradas despesas de pequenos vultos, as pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea a, da Lei 8.666/1993 e suas alterações (R\$ 80.000,00 X 5% = R\$ 4.000,00), conforme estabelece o parágrafo único do artigo 60 da citada Lei.

Art. 2º. Entendem-se como despesas relacionadas ao exercício do mandato e atividade parlamentar, os itens abaixo:

- I- Aquisição e locação de software;
- II- Locação de móveis e equipamentos, serviços de reparação e manutenção de equipamentos elétricos e eletrônicos;
- III- Assinaturas de jornais, revistas e periódicos que sejam de interesse do gabinete;
- IV- TV a cabo ou similar no endereço do gabinete do parlamentar;
- V- Provedores de internet, telefonia celular de linhas em nome do Vereador, até o limite de 4 linhas telefônicas móveis e/ou uma fixa, caso instalada no gabinete do vereador;
- VI- Cópias, fotocópias, digitalização e impressões de documentos de interesse do gabinete;
- VII- Expedição de cartas, correspondências, registros postais, telegramas e radiogramas;
- VIII- Serviços de filmagens e fotografias;
- IX- Gastos com reuniões, eventos e seminários que tratem de assuntos relacionados aos interesses da comunidade, vedados gastos com bebidas alcoólicas e contratações de bandas e shows;
- X- Gastos com refeição, cujas atividades desempenhadas justifiquem o fornecimento de alimentação;
- XI- Gastos com viagens do parlamentar e assessores parlamentares vinculados ao gabinete do vereador compreendendo passagens, hospedagem e meios de transporte, gastos com combustíveis em viagens de automóveis a outros municípios ou a outras unidades da federação, quando não custeadas com diárias, inclusive locação de meios de transporte que deverão ser acompanhadas de relatório contendo: destino, data de saída e retorno, discriminativo dos gastos e seus documentos fiscais, contábeis e administrativos comprobatórios, meio de transporte utilizado ou locado, finalidade e necessidade da viagem, registros fotográficos, tudo de modo a comprovar o vínculo da viagem com a ação parlamentar do vereador;
- XII- Contratação, eventual e excepcional, devidamente justificada, de consultorias, assessorias, pesquisas e trabalhos técnicos de pessoa jurídica, inclusive contábil e jurídica, necessárias e imprescindíveis ao apoio da atividade parlamentar.
- XIII- Edição de jornais, livros, revistas, periódicos e impressos gráficos para divulgação da atividade parlamentar, bem como contratação de profissionais de mídia impressa ou digital, de rádio ou de televisão ou de redes sociais;

XIV- Gastos com funcionamento do gabinete do parlamentar quando instalados fora da sede da Câmara Municipal de Maceió, tais como, taxas condominiais, IPTU, taxa de bombeiros, água, energia elétrica, serviços de limpeza, conservação e manutenção dos imóveis que servem de gabinete parlamentar.

§ 1º. Na locação de bens móveis e equipamentos não poderá ser aplicada a modalidade de leasing.

§ 2º. As despesas previstas nos incisos IV e V, somente serão ressarcidas quando comprovada a responsabilidade do vereador, demonstrada através do endereço do gabinete nas faturas e que estejam em nome do parlamentar.

§ 3º. Nos casos previstos no inciso VII, deverão ser anexados aos documentos hábeis de prestação de contas, um relatório detalhado, informando que tipo de serviço postal foi utilizado, sua quantidade, seu valor unitário e seu valor total, e para qual finalidade.

§4º. Nos casos previstos no inciso IX, deverão ser anexados ao processo, o relatório contendo o tema, data, local, resumo detalhado dos assuntos tratados, detalhamento dos serviços prestados e registros fotográficos comprovando a realização da reunião, evento e/ou seminário, de forma a demonstrar que tal evento é de interesse da comunidade.

§ 5º. As despesas com refeição de que trata o inciso X, estão limitadas mensalmente a 25% do valor total da Verba Indenizatória da Atividade Parlamentar, bem como deve obedecer ao limite diário de 15% do limite mensal.

§ 6º. As contratações previstas no inciso XII são eventuais e excepcionais, dessa forma, os documentos hábeis de prestação de contas deverão ser acompanhados de relatórios detalhados dos respectivos serviços prestados com definição precisa, suficiente e clara da natureza, objeto da contratação e valor do serviço, de forma a justificar que tal serviço foi necessário e imprescindível à atividade parlamentar, datado e devidamente assinado pelos profissionais, com sua identificação, Cadastro de Pessoa Física ou Jurídica – CPF ou CNPJ, e quando houver o número de registro da classe.

§7º. As despesas com contratação do inciso XII, só serão admissíveis nas hipóteses eventuais de projetos de lei que, em específico, possam justificar, pontual e objetivamente, a necessidade de expertise em assuntos relacionados com a formação do profissional contratado.

§8º. As despesas previstas no inciso XIII, apenas serão ressarcidas quando acompanhadas de informações acerca de quais as atividades parlamentares teriam sido divulgadas, bem como com juntada e/ou especificação dos serviços eventualmente prestados.

§9º. Todas as despesas previstas no inciso XIII, serão vedadas durante os 90 (noventa) dias anteriores à data das eleições, definindo-se desde já, os meses de julho, a partir da data de registro da candidatura, agosto, setembro e até o dia das eleições, seja ela para Vereador, Prefeito, Deputado Estadual, Deputado Federal, Governador, Senador ou Presidente da república, em primeiro ou segundo turno, se houver, como período específico da presente vedação.

§10. Nos casos de contratações de serviços fotográficos, produção e edição de vídeo, materiais gráficos, publicações em jornais, revistas e sites, deverão ser anexadas ao processo, cópias dos materiais produzidos e/ou publicações realizadas.

§11. Caso sejam anexados documentos comprobatórios de despesas não especificadas neste artigo, seus valores serão glosados.



Art. 3º O valor da cota mensal indenizatória para o ano de 2021, a contar da publicação desta lei, está fixado em R\$ 10.500,00 (dez mil e quinhentos reais), podendo ser reajustado anualmente pelos índices oficiais de inflação, de forma a preservar seu valor real, tudo mediante edição de ato da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Maceió a ser aprovado até o mês dezembro do ano anterior à sua vigência.

PARÁGRAFO ÚNICO. A cota mensal indenizatória será creditada em conta corrente do parlamentar que solicitar junto à mesa diretora após apresentação dos documentos hábeis para fins de prestação de contas referente ao mês ou meses anteriores, limitados a um quadrimestre, cabendo ao vereador a administração e destinação dos recursos disponibilizados, observados os termos da presente lei.

Art. 4º. Será objeto de ressarcimento a despesa paga à vista, comprovada por documento original e cópia, nos casos dos documentos que as fontes se apagam, em primeira via quitada e com a identificação do Vereador.

§ 1º. A descrição genérica das despesas em documentos hábeis para fins de prestação de contas, por si só, não demonstra a regular aplicação dos recursos, necessitando de uma discriminação detalhada das despesas executadas, de forma a atender ao princípio orçamentário da especificação das despesas. Dessa forma, cabe ao parlamentar de posse das notas nos estabelecimentos, verificar se a discriminação dos itens consta de forma explícita e detalhada para não correr o risco de haver glosa por não conter especificação.

§ 2º. Todos os documentos hábeis para fins de prestação de contas das verbas indenizatórias do exercício parlamentar dos vereadores da Câmara Municipal de Maceió-AL deverão conter a identificação do parlamentar, inclusive os comprovantes de pagamentos quando debitado em conta.

§ 3º. O documento comprobatório deverá estar isento de rasuras, acréscimos, emendas ou entrelinhas, além de datado e detalhado por item de serviço prestado ou material fornecido, trazendo informações quantitativas e qualitativas, não se admitindo generalizações ou abreviaturas que impossibilitem a identificação da despesa, podendo ser:

- a) Nota Fiscal hábil segundo a natureza da operação, emitida dentro da validade, as Notas fiscais de serviços e Notas Fiscais Eletrônicas deverão ser acompanhadas do recibo de quitação;
- b) Fatura, acompanhada do comprovante de pagamento;
- c) Boleto bancário, acompanhado do comprovante de pagamento;

§4º. A apresentação dos documentos hábeis para fins de prestação de contas a que se refere o parágrafo anterior deverá ser feita junto à presidência da Mesa Diretora, até o 5º (quinto) dia útil posterior ao mês ou quadrimestre respectivo.

§5º. Somente serão aceitos como documentos hábeis para fins de indenização, Notas Fiscais de Serviços ou de Vendas Mercantis, quando emitidas por processamento eletrônico.

§6º. Por se tratar de uma casa legislativa que visa o bem comum e desenvolvimento da cidade de Maceió, deve-se haver o estímulo a emissão de notas fiscais, dessa forma, não será aceito apenas recibo como documento para ressarcimento, inclusive se tratando de pessoa física.

Art. 5º. A solicitação de reembolso deverá ser feita por requerimento padrão, assinado pelo parlamentar, que, nesse ato, declarará assumir inteira responsabilidade pela liquidação da despesa, atestando que:

I – o material foi recebido ou o serviço foi prestado;

- II – o objeto do gasto obedece aos limites estabelecidos na legislação;
- III – a documentação apresentada é autêntica e legítima;

§1º Os documentos citados neste artigo seguirão o modelo definido no anexo I – Requerimento Padrão com Declaração de Responsabilidade.

§2º No preenchimento do Requerimento Padrão com Declaração de Responsabilidade – Anexo I, deve-se atentar em classificar as despesas de acordo com sua descrição prevista, e ter zelo no preenchimento dos valores, com vistas a não ter erro, tendo em vista que o requerimento junto com os demais documentos da prestação de contas serão disponibilizados no portal da transparência dessa Casa Legislativa, a fim de manter a confiabilidade das informações perante a sociedade maceioense.

§3º A documentação hábil da prestação de contas deve ser anexada ao processo de forma legível e organizada, buscando seguir a sequência lógica dos itens previstos no requerimento padrão.

Art. 6º. De posse dos documentos comprobatórios das despesas, apresentados na forma prescrita pelos artigos 4º e 5º, o Sistema de Controle Interno - SCI, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, contados do seu recebimento, após examiná-los sob os aspectos fiscais e contábeis, emitirá parecer de liberação, com ou sem glosa, remetendo-o diretamente para o setor de pagamento ou solicitando aos gabinetes possíveis esclarecimentos e juntadas de novos documentos.

Art. 7º Caso sejam feitas solicitações ao gabinete, o prazo máximo para atender a solicitação é de 05 (cinco) dias úteis, decorrido esse prazo, e a solicitação não tiver sido atendida, tal despesa será glosada. Um novo prazo de 05 (cinco) dias úteis será contado para o SCI após o recebimento da pendência solicitada ou expiração do prazo de resposta, para fins de análise e liberação para pagamento.

Art. 8º Não será deferido o pagamento ou despesas:

I - Que tenham vindo a ser parceladas, admitindo-se, apenas, o pagamento á vista;

II- Cujo relatório:

- a) contenha rasuras;
- b) esteja sem a assinatura do vereador;
- c) não esteja devidamente preenchido;
- d) não esteja acompanhado dos documentos hábeis;
- e) não se fizer acompanhar dos relatórios, e anexos exigidos nos parágrafos do art. 2º;
- f) que estejam em desacordo com as normas legais e praxis contábil e financeira.

Art. 9º. O Sistema de controle interno da Câmara Municipal de Maceió fiscalizará os gastos apenas no que diz respeito à regularidade fiscal e contábil da documentação comprobatória, cabendo exclusivamente ao Vereador responsabilizar-se pela autenticidade, legitimidade e veracidade dos documentos anexados na prestação de contas, fato que o parlamentar atestará expressamente mediante declaração inserida no seu requerimento de pedido de ressarcimento.

Art. 10. O parlamentar titular do mandato perderá o direito à verba indenizatória, quando afastar-se para exercer cargos públicos, permitido na Constituição, licenciar-se para tratar de interesse particular ou por qualquer outro motivo que o afaste do exercício do mandato.

## DISPOSIÇÕES FINAIS

Art.11. São entendidos como quadrimestres, os meses de janeiro a abril, maio a agosto e setembro a dezembro.

Art. 12. Não poderá haver transferências de cotas ou saldos entre os gabinetes dos parlamentares.

Art. 13. Os materiais de expediente e de consumo não são custeados pela VIAP, devendo a Mesa Diretora realizar procedimento licitatório para sua aquisição e posterior disponibilização através de solicitação aos gabinetes parlamentares, de forma a preservar o erário e buscar a oferta mais vantajosa para a Administração Pública.

Art. 14. A regulamentação e os casos não previstos nesta lei serão decididos pela Presidência, mediante edição de respectivo ato regulamentar.

Art. 15. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se expressamente todas as disposições em contrário, e especificamente, a lei municipal 5.917/2010 e IN/CMM N°001/2013 e IN/CMM N° 001/2017.

Maceió, 15 de dezembro de 2020.

**KELMANN VIEIRA DE OLIVEIRA**  
Presidente

**MARIA DE FÁTIMA GALINA F. F. SANTIAGO**  
1ª Vice-Presidente

**SILVÂNIA BATINGA DE OLIVEIRA**  
**BARBOSA**  
2º Secretária

**ANTÔNIO HOLANDA COSTA**  
2º Vice-Presidente

**CARLOS IB FALCÃO BREDA**  
1º Secretário

**JOSÉ MÁRCIO DE MEDEIROS MAIA JUNIOR**  
3º Secretário

# JUSTIFICATIVA

Senhores Vereadores

Ao longo desse mandato a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Maceió determinou à Controladoria Geral deste Poder Legislativo que envidasse esforços no sentido de normatizar critérios para reembolso das verbas indenizatórias de atividade parlamentar (VIAP). Foi designado ao sistema de controle interno da Câmara Municipal de Maceió que em diálogo com o Ministério Público Estadual produziu documento que no momento foi transformado no presente Projeto de Lei, que pela clareza, transparência e fidelidade aos princípios norteadores da administração pública merece o apoio e a aprovação por esta Casa de leis.