

## ADI 1000145-66

### VOTO

Egrégio Órgão Especial:

**A Procuradoria-Geral da Justiça do Estado de Mato Grosso** suscitou a inconstitucionalidade, por ocorrência de vício material, da Lei Municipal 5.826, de 18 de junho de 2014, que previu o pagamento de verba indenizatória para os Membros da **Câmara Municipal de Cuiabá**, equivalente a 75% da verba paga aos Membros da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, instituída pela Lei Estadual 9.626, de 1.º de outubro de 2011, no montante de até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

A Lei Estadual n. 9.493, de 29 de dezembro de 2010, instituiu a verba de natureza indenizatória aos Membros do Poder Legislativo do Estado de Mato Grosso pelo desempenho de funções institucionais, que é paga mensalmente como forma de compensar as despesas inerentes às atividades do cargo, tais como: diárias, passagens, ajuda de transportes.

O artigo 1.º da Lei acima mencionada havia limitado o valor da verba indenizatória à quantia de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais). No ano seguinte, mais precisamente em 1.º de outubro de 2011, foi promulgada a Lei Estadual n. 9.626, que majorou a verba para R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Diante da postura adotada pela Casa de Lei do Estado, nos anos seguintes, diversos Municípios Matogrossense passaram a editar norma criando o mesmo tipo de benefício, conforme rápido levantamento realizado

em *sites* de alguns órgãos públicos estaduais, como por exemplo:

(i) Lei Municipal Cuiabá 6.159/2017, que prevê o pagamento de verba indenizatória para Chefe de Gabinetes no valor de R\$ 4.200,00 (quatro mil e duzentos reais);

(ii) Lei Municipal de Alto Taquari 602/2010 que prevê o pagamento de verba indenizatória de até R\$ 3.000,00 (três mil reais) para vereadores;

(iii) Lei Municipal de Barra do Garças 3.605/2015 que prevê o pagamento de verba indenizatória de até R\$ 1.700,00 (um mil e setecentos reais) para vereadores, dentre outros.

Especificamente no caso concreto, a Procuradoria-Geral da Justiça questiona a constitucionalidade material da Lei Municipal de Cuiabá n. 5.826, de 18 de junho de 2014, que prevê pagamento de verba indenizatória para os Membros do Poder Legislativo Municipal no percentual de 75% da verba paga aos Membros da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, o que equivale, atualmente, à importância mensal de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

Diante do valor bastante expressivo, da falta de justificativa capaz de respaldá-lo e da dispensa de prestação de contas, o que dificulta o controle e a fiscalização do uso da verba pública, importante avaliar a concessão desse benefício aos Vereadores da Capital sob

os princípios constitucionais (e estaduais) pétreos da moralidade, finalidade, razoabilidade, publicidade e da transparência.

É cediço que o controle jurisdicional dos atos administrativos se restringe aos aspectos legais, não enfrentando questões técnicas inerentes ao exame de mérito administrativo. E mais: os atos administrativos estão sujeitos ao controle jurisdicional sob o viés da competência, forma e finalidade, porque são vinculados à norma.

Com efeito, ao determinar no art. 37 da Constituição Federal que a Administração Pública deve respeitar o preceito da moralidade, o Constituinte Originário regrou o objeto do ato administrativo, demonstrando a *mens legis* no sentido de que, além de formalmente legal, os atos administrativos devem ser materialmente ajustados ao senso comum do conceito de moralidade, adotado pela sociedade.

Para caracterizar a natureza indenizatória da verba, é necessário deixar evidente quais as despesas a serem realizadas pelos beneficiários do recurso recebido. Todavia, a lei objurgada dispensa a obrigatoriedade de apresentação de documento fiscal comprobatório das despesas, o que, por si só afronta todos os princípios acima relacionados.

Vale lembrar que, à exceção da remuneração, qualquer outro tipo de verba pública recebida por qualquer pessoa (física ou jurídica) exige a prestação de contas da sua aplicação, conforme exegese do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 70 (...)

*Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (sem destaques no original).*

Nesse sentido, ainda que a Lei Municipal n. 5.826, de 18 de junho de 2014, instituidora da verba indenizatória seja silente em relação à obrigatoriedade de prestação de contas ou, ainda, que restrinja essa formalidade à apresentação de relatório de atividades, não há como desincumbir a pessoa do ônus de apresentar documentos hábeis comprobatórios das referidas despesas, que é a forma adequada e transparente de se prestar contas de verba custeada com recurso público.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Roberto Barroso foi muito esclarecedor no voto condutor proferido no Mandado de Segurança n. 28.178 (julgado em 04/03/2015), no qual se questionava o sigilo dos documentos dos parlamentares (no caso, do Senado Federal) para fundamentar pedidos de ressarcimento de despesas atendidas por meio da rubrica “*verba indenizatória pelo exercício da atividade parlamentar*”.

De acordo com Barroso, a natureza pública da verba está presente tanto da fonte pagadora, quando na finalidade vinculada ao exercício da

representação popular, conforme trecho abaixo transcrito. *In verbis*:

*Nesse contexto, a regra geral é a publicidade. Essa é uma decorrência de um conjunto de normas constitucionais, tais como o direito de acesso a informação por parte dos órgãos públicos (art. 5º, XXXIII) – especialmente quanto à documentação governamental (art. 216, § 2º) –, o princípio da publicidade (art. 37, caput e § 3º, II) e o princípio republicano (art. 1º), do qual se originam os deveres de transparência e prestação de contas, bem como a possibilidade de responsabilização ampla por eventuais irregularidades. Considerando que “todo o poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo único), os órgãos estatais têm o dever de esclarecer ao seu mandante, titular do poder político, como são usadas as verbas arrecadadas da sociedade para o exercício de suas atividades.*

O Ministro Barroso vai além ao expor o seguinte entendimento: “Não é pertinente que se invoque a intimidade, de forma genérica, para restringir a transparência quanto ao emprego de verbas públicas “exclusivamente relacionadas ao exercício da função parlamentar” (art. 1º, caput, do Ato nº 03/2003), na medida em que o agente público considera adequado repassar esses custos à sociedade, por estarem ligados ao

*exercício de sua função, o contraponto inevitável é que haja um direito público à fiscalização”.*

Na mesma linha de pensamento está o voto lançado pelo Ministro Celso de Mello enquanto relator da Medida Cautelar no MS 24.725, que versava sobre questão análoga:

*“DIREITO DE ACESSO A DOCUMENTOS PÚBLICOS. PRERROGATIVA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL (CF, ART. 5º, XXXIII). DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DE DESPESAS PÚBLICAS. VERBA INDENIZATÓRIA DO EXERCÍCIO PARLAMENTAR. IMPRENSA. PRETENSÃO DE ACESSO A TAIS DOCUMENTOS. LEGITIMIDADE. MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. PODER-DEVER DE TRANSMITIR, AO PÚBLICO, INFORMAÇÕES DE INTERESSE COLETIVO OU GERAL (CF, ART. 220, § 1º, C/C O ART. 5º, IV E XIV). LIMINAR MANDAMENTAL DEFERIDA.*

*- Assiste, aos cidadãos e aos meios de comunicação social (‘mass media’), a prerrogativa de fiscalizar e de controlar a destinação, a utilização e a prestação de contas relativas a verbas públicas. O direito de receber, dos órgãos integrantes da estrutura institucional do Estado, informações revestidas de interesse geral*

*ou coletivo qualifica-se como prerrogativa de índole constitucional, sujeita, unicamente, às limitações fixadas no próprio texto da Carta Política (CF, art. 5º, XIV e XXXIII).*

*- Os postulados constitucionais da publicidade, da moralidade e da responsabilidade - indissociáveis da diretriz que consagra a prática republicana do poder - não permitem que temas, como os da destinação, da utilização e da comprovação dos gastos pertinentes a recursos públicos, sejam postos sob inconcebível regime de sigilo. Não custa rememorar que os estatutos do poder, numa República fundada em bases democráticas, não podem privilegiar o mistério, eis que a legitimidade político-jurídica da ordem democrática, impregnada de necessário substrato ético, somente é compatível com um regime do poder visível, definido, na lição de BOBBIO, como 'um modelo ideal do governo público em público'.*

*- Ao dessacralizar o segredo, a nova Constituição do Brasil restaurou o velho dogma republicano e expôs o Estado, em plenitude, ao princípio democrático da publicidade, cuja incidência - sobre repudiar qualquer compromisso com o mistério - atua como fator de legitimação das decisões e dos atos governamentais.*

*- O novo estatuto político brasileiro – que rejeita o poder que oculta e que não tolera o poder que se oculta – consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como expressivo valor constitucional, incluindo-o, tal a magnitude desse postulado, no rol dos direitos, das garantias e das liberdades fundamentais (RTJ 139/712-713).*

Portanto, a regra geral é a publicidade da utilização do dinheiro público. Isso significa que, na espécie, se a verba for depositada automática e diretamente na conta do membro da Câmara Municipal, não havendo equivalência entre o elevado valor previsto na norma questionada e as possíveis despesas extraordinárias e, ainda, não havendo prestação de contas no sentido de ficar demonstrado se, de fato, houveram os gastos inerentes às atividades das funções do cargo de vereador, não há se falar em ressarcimento, ficando claro que a Lei Municipal n. 5.826, de 18 de junho de 2014, exprime ganho incorporado ao patrimônio do beneficiário, conferindo à verba indenizatória a natureza de renda, o que não se pode admitir.

Dito de outro modo, é notório que a criação e o pagamento da verba indenizatória na forma descrita na Lei Municipal n. 5.826/2014 caracteriza renda/remuneração disfarçada de indenização, e fere frontalmente os princípios constitucionais da moralidade, publicidade e finalidade.

Além do mais, é inaceitável o tipo de indenização de despesas previsto na lei impugnada quando a Lei Federal n. 4.320/64, que estatui normas gerais de

direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, prevê outros mecanismos para o mesmo mister, tais como: diária e adiantamento, para subsidiar despesas com deslocamentos a serviço e outros gastos inerentes ao desempenho da função.

Ao contrário do alegado pela Câmara de Vereadores, todos os pontos acima sopesados indicam que o recurso previsto na lei invectivada, na realidade, não visa ressarcir despesas, e sim incorporar renda ao patrimônio dos membros do Poder Legislativo Municipal, conferindo-lhe o caráter de remuneração disfarçada de verba indenizatória, na medida em que a lei prevê pagamento mensal, o que incluiriam as férias do agente político e o recesso parlamentar.

Além disso, a verba indenizatória se revelou imoral por permitir o enriquecimento ilícito dos agentes políticos, além de contrariar, repito, o princípio da finalidade, pois claramente a lei foi utilizada como suporte para a prática de ato desconforme, desvirtuando os fins da natureza indenizatória.

Partindo dessa perspectiva dogmática, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a Lei Municipal n. 5.826, de 18 de junho de 2014 afronta não só o artigo 129 da Constituição Estadual, de repetição obrigatória do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, como também o artigo 29, inciso VII (*o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município*), o artigo 29-A (*O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não*

*poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior) e o artigo 169 (A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar), todos da Carta Magna.*

Posto isso, **julgo procedente o pedido** formulado pela Procuradoria Geral da Justiça para pronunciar, em controle concentrado, a **inconstitucionalidade material da Lei Municipal de Cuiabá n. 5.826, de 18 de junho de 2014**, retirando-a do mundo jurídico com efeitos *ex tunc*.

É como voto.