

Consulta sobre ajuda de custo para vereadores

Decisão: Recomenda observação de legislação

Processo TC Nº 0600894-0

Relator: Auditor Luiz Arcoverde Filho

Julgado: 02/08/06

Publicado: 25/08/06

RELATÓRIO

Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Recife, Sr. Josenildo Sinézio, nos seguintes termos:

“a) É lícita a percepção pelos Vereadores de verba instituída por lei específica, a título de Ajuda de Custo, de caráter indenizatório, quando instituída no curso da própria legislatura?

b) Prevendo a lei que a Ajuda de Custo seja devida no início e no final de cada sessão legislativa e estabelecendo o Regimento Interno que a legislatura é composta de oito sessões legislativas, sendo duas sessões a cada ano fiscal, como se deve proceder ao pagamento da mencionada Ajuda de Custo?”

Foi acostado à consulta o Parecer nº 03/2006, da Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal do Recife, às fls. 02 e 03 dos autos.

Preliminarmente, a consulta deve ser conhecida, atendidos os pressupostos de admissibilidade.

Com efeito, a parte é legítima, foi formulada em tese e se faz acompanhar de parecer do órgão de assessoria técnica ou jurídica da entidade consulente.

Encaminhados os autos à Auditoria Geral pelo Relator original, houve a solicitação de análise à Coordenadoria de Controle Externo, a qual fez acostar o Parecer CCE nº 04/2006, às fls. 07 a 10 dos autos, assinado em conjunto pelo Coordenador de Controle Externo Jackson Francisco de Oliveira e pelo Chefe da Divisão de Contas da Capital Will Ferreira Lacerda, com a seguinte análise:

“... O texto Original da Constituição Federal não tratou de estabelecer qualquer exigência em relação ao princípio da Anterioridade para a fixação da remuneração dos Vereadores. Com o advento da Emenda Constitucional nº 1 foi introduzido o referido princípio, através da inserção do inciso V do art. 29, em nossa Constituição, que passou à seguinte redação:

“Art. 29. Omissis

V - **remuneração** de Prefeito, de Vice-Prefeito e dos **Vereadores fixadas** pela Câmara Municipal **em cada legislatura para a subsequente**, observado o que dispõe o art. 37, XI, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I; dos Vereadores corresponderá” (grifos nossos).

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 19 dispensou a exigência do princípio da anterioridade para a fixação remuneração dos Edis, quando revogou o inciso V supra e estabeleceu a seguinte redação ao inciso VI:

“Art. 29. Omissis

VI – subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os

deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;”

Com o advento da Emenda Constitucional nº 25, o princípio foi novamente introduzido em nossa Carta Magna, através do inciso VI do art. 29, que assim estabelece:

“Art.29. Omissis

VI – O subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais **em cada legislatura para a subsequente**, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos...” (grifos nossos).

Como se depreende da leitura do normativo supra, a remuneração dos Edis está submetida ao princípio da **ANTERIORIDADE**.

A Constituição Federal ainda estabeleceu:

“Art. 39 – Omissis

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados, exclusivamente, por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.”

Por outro lado, o Tribunal de Contas de Pernambuco, respondendo à consulta formalizada nesta Corte sob o Processo TC nº 0504494-7, assim entendeu:

“II – A “ajuda de custo”, instituída por lei, em favor de Vereadores, possui natureza **remuneratória...**” (grifos nossos). Em outra oportunidade em resposta à consulta realizada através do Processo TC nº 0590008-6, esta Corte de Contas assim entendeu: “I. A “ajuda de custo” instituída por lei, em favor de Vereadores, possui natureza remuneratória, devendo ser computada no cálculo dos limites de despesa com pessoal previsto na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF);

II. No entanto, depois que for fixado o subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal – nos termos da Constituição Federal, art. 48, inciso XV – e passar a vigorar com plena eficácia a “regra do subsídio” prevista na Constituição Federal, o detentor de mandato eletivo deverá ser remunerado através de subsídio fixado por lei em parcela única, **vedado acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (Constituição Federal, artigo 39, § 4º).**” (grifos nossos).

A lei a que se referiu a Supracitada Decisão, de iniciativa do STF, que institui o teto de remuneração dos Ministros do STF e indiretamente dos outros Poderes da União, Estados e Municípios, foi sancionada sob o Nº 11.143, em julho de 2005, passando a ter plena eficácia a regra do subsídio em parcela única”.

E conclui com a seguinte proposta de resposta:

“1 - Os senhores Edis devem ser remunerados, exclusivamente, por Subsídio (Art. 39, § 4º, da Constituição Federal);

2 – Este Tribunal, em vários momentos, já se manifestou no sentido de que a ajuda de custo paga aos Vereadores possui Natureza Remuneratória para todos os fins;

3 - A ajuda de custo não pode ser instituída durante a Legislatura em curso, porque infringiria o princípio constitucional da ANTERIORIDADE (Constituição Federal, Art. 29, VI) para questões relativas à remuneração dos Edis.”

Encaminhado à Auditoria Geral, recebeu o Relatório Prévio nº 091/06, às fls. 13 a 15 dos autos, da lavra do Auditor Geral, Dr. Luiz Arcoverde Cavalcanti.

Alerta o Auditor Geral que o mesmo consulente já protocolou idêntica consulta respondida através da Decisão TC nº 1.793/05, com o seguinte teor:

“T - Apenas o presidente, investido que está da elevada função de representar o Poder Legislativo, poderá perceber verba de representação para ressarcir despesas que refogem ao desempenho no simples mandato popular. Sendo assim, tal verba, de natureza nitidamente indenizatória, não integra o conceito de remuneração e, por conseguinte, o conceito de folha de pagamento, podendo ser atribuída, por lei, no curso da legislatura, porquanto não se encontra restrita à regra da anterioridade da legislatura preconizada pelo art. 29, inciso VI, da Carta Federal – já nos termos da nova redação da Emenda Constitucional nº 25/00;
II - A “ajuda de custo”, instituída por lei, em favor de Vereadores, possui natureza remuneratória, devendo ser computada no cálculo dos limites de despesa com pessoal previsto na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 101/00 (LRF) e nos termos da Constituição Federal, art. 48, inciso XV, o detentor de mandato eletivo deverá ser remunerado através de subsídio fixado por lei em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (Constituição Federal, art. 39, § 4º)”

Conclui que se dê a mesma resposta.

Em seguida, foi acostado à consulta o Ofício nº 1.148/2006, às fls. 21 e 22 dos autos, do Presidente da Câmara Municipal do Recife, com esclarecimentos acerca da atual legislação municipal, que trata da ajuda de custo, mais especificamente o esclarecimento de que, com base nela, a legislatura tem duração de 4 anos e abrangerá 8 sessões legislativas, e há a previsão do pagamento de ajuda de custo no início e no final de cada sessão legislativa.

Dessa forma, o Vereador faria jus a 4 ajudas de custo por ano.

Houve, ainda, análise por parte do Ministério Público de Contas, que emitiu o Parecer M.P.C. nº 395/06, às fls. 25 e 26 dos autos, subscrito, em conjunto, pela Procuradora Geral Adjunta Dra. Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra e pelo Auditor das Contas Públicas Saulo Augusto B. V. Penna, cuja conclusão é a mesma do Auditor Geral.

Acompanho os Pareceres presentes nos autos.

Enriqueço-os com recentes decisões do Superior Tribunal de Justiça - STJ que tratam da natureza jurídica da ajuda de custo instituída a Vereadores.

Resp. 795131-AL, DJ de 18 de maio de 2006:

“TRIBUTÁRIO. PARLAMENTARES. IMPOSTO DE RENDA. VERBAS PERCEBIDAS A TÍTULO DE AJUDA DE CUSTO. INCIDÊNCIA DO IRRE. RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA. SUBSTITUTO TRIBUTÁRIO. CÂMARA LEGISLATIVA.

1. A incidência do imposto de renda sobre a verba intitulada “ajuda de custo” requer perquirir a natureza jurídica desta:

a) se indenizatória, caso que não retrata hipótese de incidência da exação em comento; ou
b) se remuneratória, ensejando a tributação.

2. Diante da ausência de comprovação de que a **ajuda de custo** recebida destinou-se a cobrir despesas esporádicas, como deslocamento próprio ou de familiares para a cidade onde o Poder Legislativo tem sede, não foi afastado o conceito legal de renda, insculpido no art. 43, do CTN. Muito embora a matéria encerre cognição fática, a instância local constatou que a verba recebida

visava a complementação do valor principal e não uma **ajuda** indenizatória, a que se refere o art. 6º, inciso XX, da Lei nº 7.713/88;

3. Verifica-se, destarte, que a verba paga sob a rubrica de “**ajuda de custo**” não tem **natureza** indenizatória, posto implementada com habitualidade, duas vezes ao ano, não restando comprovada, in casu, sua adstrição à recomposição de qualquer despesa, razão pela qual conclui-se que tenha sido acrescida ao patrimônio do Parlamentar, tornando-se suscetível à tributação pelo imposto de renda;

4. O responsável tributário é aquele que, sem ter relação direta com o fato gerador, deve efetuar o pagamento do tributo por atribuição legal nos termos do artigo 121, parágrafo único, II, c/c o 45, parágrafo único, do Código Tributário Nacional;

5. Tratando-se de obrigação tributária acessória, tem-se que o sujeito passivo será a pessoa, contribuinte ou não, a quem a lei determine seu cumprimento, a qual, no caso ‘sub examen’, é o próprio contribuinte, que tem relação direta e pessoal com a situação configuradora do fato gerador do tributo - aquisição da disponibilidade econômica ou **jurídica** da renda ou do provento.

Destarte, o inadimplemento do dever de recolher a exação na fonte, ainda que ocasione a responsabilidade do retentor omissor, não tem o condão de excluir a obrigação, do contribuinte, de oferecê-la à tributação, o que deveria ocorrer se tivesse havido o desconto na fonte;

6. Recurso especial provido.”

Resp. 689052 / AL; DJ 06 de junho de 2005:

“1. Não incide imposto de renda sobre a verba de gabinete recebida por parlamentar. Caráter indenizatório. Ausência de conteúdo remuneratório;

2. Incidência sobre a **ajuda de custo** recebida sem destinação específica, isto é, para cobrir despesas com deslocamentos, etc.;

3. A tributação independe da denominação do rendimento. Suficiente que o valor recebido caracterize verba destinada para o exercício do cargo, função ou emprego (art. 45 do Decreto nº 1.041/94, que tem como base legal as Leis nºs 4.506, de 1964 (art. 16), 7.713/88 (art. 3º, § 4º) e 8.383/91 (art. 74);

4. Não-declaração dos rendimentos recebidos a título de Aposentadoria;

5. Recurso da União improvido. Idem o do contribuinte”.

Adianto que o meu opinativo é no sentido de que se responda ao consulente nos seguintes termos:

I. A ajuda de custo instituída por lei, indistintamente e independente de condição a Vereadores, possui natureza remuneratória. Apenas a ajuda de custo concedida esporadicamen-

te e motivada, diretamente relacionada à recomposição de despesas realizadas pelo parlamentar, como, por exemplo, em razão do deslocamento próprio ou de familiares para a sede do Legislativo, possui natureza indenizatória;

II. Após a fixação do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal pela Lei Federal nº 11.143, em julho de 2005, dando plena eficácia a “regra do subsídio” prevista no art. 39, § 4º, da Constituição Federal, o detentor de mandato eletivo deverá ser remunerado através de subsídio único, vedado o acréscimo de qualquer outra espécie remuneratória, inclusive ajuda de custo;

III. Na forma estabelecida no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, a fixação dos subsídios dos Vereadores obedece ao princípio da anterioridade, devendo ser fixado em cada legislatura para a subsequente;

IV. Destarte, a instituição de ajuda de custo de natureza remuneratória no curso da própria legislatura revela-se inconstitucional;

V. Por outro lado, a ajuda de custo de natureza remuneratória instituída em lei na legislatura passada para vigorar na atual, que se iniciou em 2005, antes, portanto, da plena eficácia do art. 39, § 4º, da CF, poderá ser paga, mas deverá ser computada no cálculo dos limites de despesas com pessoal estabelecidos na Constituição Federal (art. 29-A, § 1º e art. 169) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 18 a 20), bem como dos limites remuneratórios dos Vereadores previstos nos incisos VI e VII do art. 29 e no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

PROCURADOR GERAL EM EXERCÍCIO, DR. CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL:

Gostaria de parabenizar o Relator pelo voto e tecer algumas breves considerações sobre o assunto que considero da maior importância.

Creio que o cerne da questão está na discussão desses conceitos que estão estabelecidos, como ajuda de custo, verba de gabinete e parcelas indenizatórias a serem pagas aos vereadores.

Fiz pesquisa sobre o tema, já sabendo que o processo viria à pauta. O Judiciário faz uma distinção. Realmente é um conceito tributário de renda, ou seja, toda vez que aquela ajuda de custo acrescenta no patrimônio individual do parlamentar aquilo deve ser considerado o subsídio do parlamentar está incluso na sua remuneração, é, realmente, a aplicação do conceito da mais valia do direito tributário. E qual a forma de fazermos uma distinção prática disso? É se o parlamentar tem que prestar contas ou não dessa ajuda de custo.

A verba de gabinete, por exemplo, que temos na Câmara Federal e no Senado da República, é uma verba destinada a custear o gabinete dos parlamentares no seu reduto eleitoral, uma atividade parlamentar legítima, muito legítima, diga-se de passagem, custear despesas postais, de combustível; e essa verba de gabinete, que excede muito o subsídio, porque são despesas de monta, elas se submetem à prestação de contas por parte do parlamentar.

Se tivermos uma ajuda de custo que realmente seja uma parcela indenizatória, onde haja prestação de contas criteriosa, elaborada, fundamentada, por parte do parlamentar, realmente entendendo que ela pode, até, ser tomada como verba de gabinete, não é uma questão de 'nomi iuris' da verba, mas, não sendo assim, sendo uma verba dada ao parlamentar sem nenhuma necessidade de prestação de contas, como no conceito exposto pelo Relator, com total percuciência, se for para acrescer ao patrimônio individual do parlamentar, sem contrapartida na prestação de contas, entendendo que incide a disciplina constitucional exposta na Emenda nº 25, que consubstanciou no artigo 29 e seguinte da Constituição, isso deve ser considerado, também, no limite das despesas com pessoal do município.

Subscrevo e opino favorável e integralmente as brilhantes considerações do Relator contra a anterioridade da legislação, o disciplinamento disso, como deve ser instituído, a validade. Não pode ser, claro, na mesma legislatura para a outra, ou seja, subscrevo o voto do Relator, contudo, apenas opino que temos que atentar para a natureza jurídica da verba, ou seja, se não houver contrapartida de prestação de contas, por parte do parlamentar, entendendo que deve ser tomado como renda individual, se submetendo aos limites da Emenda Constitucional nº 25; se houver prestação de contas por parte do parlamentar, deve ser considerado como verba de gabinete e, claro, não vão, realmente, haver esses impedimentos, mas deve haver a prestação de contas criteriosa dessas verbas.

É o parecer oral do Ministério Público, Sr. Presidente.

VOTO DO RELATOR

Valendo-me dos opinativos presentes nos autos, bem como das decisões do Superior Tribunal de Justiça, e Acompanhando o entendimento do Procurador Geral em exercício, Dr. Cristiano da Paixão Pimentel, com relação ao item I da resposta a ser dada, Voto que se responda ao Consulente nos seguintes termos:

I. A ajuda de custo instituída por lei, indistintamente e independente de condição a Vereadores, sem necessidade de prestação de contas, possui natureza remuneratória. Apenas a ajuda de custo concedida esporadicamente e motivada, diretamente relacionada à recomposição de despesas realizadas pelo parlamentar, como, por exemplo, em razão do deslocamento próprio ou de familiares para a sede do Legislativo, com a necessária prestação de contas, possui natureza indenizatória;

II. Após a fixação do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal pela Lei Federal nº 11.143, em julho de 2005, dando plena eficácia a "regra do subsídio" prevista no art. 39, § 4º, da Constituição Federal, o detentor de mandato eletivo deverá ser remunerado através de subsídio único, vedado o acréscimo de qualquer outra espécie remuneratória, inclusive ajuda de custo;

III. Na forma estabelecida no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, a fixação dos subsídios dos Vereadores obedece ao princípio da anterioridade, devendo ser fixado em cada legislatura para a subsequente;

IV. Destarte, a instituição de ajuda de custo de natureza remuneratória no curso da própria legislatura revela-se inconstitucional;

V. Por outro lado, a ajuda de custo de natureza remuneratória instituída em lei na legislatura passada para vigorar na atual, que se iniciou em 2005, antes, portanto, da plena eficácia do art. 39, § 4º, da CF, poderá ser paga, mas deverá ser computada no cálculo dos limites de despesas com pessoal estabelecidos na Constituição Federal (art. 29-A, § 1º e art. 169) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 18 a 20), bem como dos limites remuneratórios dos Vereadores previstos nos incisos VI e VII do art. 29 e no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

OS CONSELHEIROS SEVERINO OTÁVIO RAPOSO, TERESA DUERE, VALDECIR PASCOAL E RUY RICARDO W. HARTEN JÚNIOR VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR. PRESENTE O PROCURADOR GERAL, EM EXERCÍCIO, DR. CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL.