

Do instrumento normativo adequado à instituição de verba indenizatória para membros do Poder Legislativo

Felipe Faria de Oliveira

Mestre em Direito Público pela PUC/MG. Professor do Centro Universitário Newton Paiva. Consultor jurídico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Advogado.

Sérgio Pompeu de Freitas Campos

Mestre em Direito Constitucional pela UFMG. Professor da Faculdade Estácio de Sá. Consultor jurídico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Advogado.

1 Introdução

É cediço que todo e qualquer dispêndio financeiro que venha onerar o erário deve dispor de lei que encampe sua realização. Trata-se de comando decorrente do princípio da legalidade, que embasa toda atuação do Poder Público em um Estado de Direito. A legalidade não apenas impede a destinação de verbas públicas sem o debate democrático que antecede a elaboração legislativa, como também favorece a transparência e, por conseguinte, melhor fiscalização por parte da população.

Ocorre, porém, que o alcance desse princípio constitucional não resta totalmente claro na prática do Direito Público. Com efeito, não bastasse a legalidade constar expressamente entre os princípios fundamentais da administração pública no *caput* do art. 37 da Constituição da República, a Emenda Constitucional n. 47, de 2005, acrescentou ao mesmo dispositivo o § 11, estabelecendo que parcelas de caráter indenizatório, embora não sejam computadas para efeito do teto remuneratório previsto no inciso XI, devem ser previstas em lei.

Os egrégios Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais têm manifestado, a partir de então, que a instituição de verbas indenizatórias em favor de membros do Poder Legislativo dependeria de lei ordinária por força da literalidade da novel disposição constitucional.

Todavia, ao que nos parece, essa interpretação não considera o caráter sistemático da Constituição brasileira, culminando em conclusão equivocada. Tendo em vista as repercussões da jurisprudência delineada, a determinação do instrumento normativo adequado à instituição de verbas indenizatórias em favor de membros do Poder Legislativo merece análise mais pormenorizada, conforme se verá.

2 Remuneração e verba indenizatória

Visando o deslinde do debate pelo qual nos comprometemos, cumpre, inicialmente, distinguir remuneração de verba indenizatória, especialmente porque esses institutos, representando, na prática, pagamentos em favor de agente público, são, eventual e equivocadamente, confundidos.

No Direito Administrativo, o termo **remuneração** apresenta acepção ampla, englobando diversas espécies remuneratórias, tais como subsídio e vencimento. Não obstante isto, o que importa destacar é que todo valor pecuniário pago a título de remuneração tem a característica distintiva de representar uma contrapartida financeira ao agente público por seu trabalho.

Em se tratando de membros de poder, denominados agentes políticos, a remuneração deve-se dar por meio de subsídio, que se caracteriza como remuneração em parcela única, conforme dispõe o § 4º do art. 39 da Constituição da República:

Art. 39. (...)

§ 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. (redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

Interessante notar que a determinação constitucional de que a remuneração dos agentes políticos deve ter a forma de subsídio foi introduzida pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998, conhecida como reforma administrativa. A referida alteração do texto constitucional visou, justamente, garantir maior transparência no que se refere aos *salários* desses agentes. Com a exigência de pagamento em parcela única, evita-se a prática de benefícios paralelos à remuneração, que culminavam em majoração disfarçada ou mesmo indevida.

De todo modo, a par da remuneração a que faz jus o agente público, há situações em que, para realizar suas tarefas, ele acaba por ter dispêndios financeiros extraordinários, com os quais

deve arcar a administração pública. A verba indenizatória é utilizada, então, quando há necessidade de ressarcir o agente público de gastos eventuais que ele realiza para desempenhar suas atividades.

É importante destacar: as verbas indenizatórias não apresentam propósito remuneratório. O dinheiro destinado ao agente público a título indenizatório não lhe serve de contrapartida ao serviço, senão para ressarcir-lo de um valor com que deveria arcar o ente público. É, noutros termos, a reposição por gasto realizado pelo servidor no interesse do serviço.

Exemplificativamente, o art. 8º da Resolução n. 13 de 2006, do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura, indica algumas espécies de verbas indenizatórias que não integram o subsídio: ajuda de custo para mudança e transporte, auxílio-moradia, diárias, indenização de transporte, entre outras.

3 Princípio da legalidade, lei ordinária, decreto legislativo e resolução

Por força do princípio da legalidade¹, que determina toda a atuação da administração pública, tanto a remuneração de agentes públicos como eventuais verbas indenizatórias demandam previsão em lei, conforme consta expressamente no art. 37 da Constituição da República:

Art. 37. 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: (redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

(...)

X — a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

(...)

¹ É interessante notar que, com o advento da modernidade, se percebeu uma intensa modificação na estruturação do pensamento. Em abandono à visão colonizadora e dominante do poder eclesiástico sobre a construção do conhecimento — inclusive o Direito —, formou-se o senso comum de que toda e qualquer seara cognitiva, que tivesse pretensão de ser classificada como *científica*, deveria estabelecer instrumentos de neutralidade e certeza na pesquisa e análise de seu objeto (Cf. DESCARTES: 1996). Junto a essa busca por respostas exatas e seguras aos diversos questionamentos e anseios que pairavam sobre a sociedade, a derrocada do regime monárquico e a ascensão do pensamento liberal-iluminista passaram a demandar mecanismos de controle e limitação da atuação do Estado. Conjugando esses dados, a certeza jurídica de que o Estado não mais iria cometer os abusos e autoritarismos da época absolutista apenas poderia ocorrer, de acordo com os pensadores da modernidade, por meio da segurança jurídica advinda da legalidade. Referido entendimento ganhou ainda mais adeptos em razão da necessidade de se barrarem, com toda segurança jurídica possível, os arbítrios estatais; este foi um dos principais motivos, em conjunto com a evolução filosófica vigente no momento, que fizeram os liberais associarem justiça com legalidade: *Essa identificação tem, como é óbvio, grande utilidade para os operadores jurídicos, pois elimina, ou pelo menos atenua sensivelmente, as ambiguidades inerentes a qualquer discussão sobre o que é justiça (...) nesse sentido, a identificação entre o conceito formal de justiça e o conceito formal de direito confirma o princípio da inegabilidade dos pontos de partida do Direito Positivo — a Dogmática Jurídica — para, dessa maneira, encaminhar de modo controlado o processo decisório no Estado e na sociedade.* (LAFER, 1988 p. 66-67) (grifo nosso)

§ 11 — Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. (incluído pela Emenda Constitucional n. 47, de 2005)

Em realidade, poder-se-ia afirmar que, em um Estado de Direito, tal qual vivenciamos, dizer que direitos ou obrigações decorrem da lei é, de fato, redundância. Afinal, conforme bem se sabe, o que caracteriza esse Estado é justamente a submissão de tudo e todos ao princípio da legalidade.

No âmbito do Direito Público, o princípio da legalidade significa que *a administração pública só pode ser exercida na conformidade da lei (...) a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei.* (BANDEIRA DE MELLO: 2003, p. 91)

Vejamos, porém, o que significa a exigência de lei constante expressamente no Texto Constitucional.

Segundo a doutrina, a lei pode ser definida quer de uma perspectiva material, quer de um ponto de vista formal. No primeiro caso, considera-se essencialmente o conteúdo do ato. No segundo, o órgão do qual emana.

No sentido material, a lei consiste num ato normativo de caráter geral, abstrato e obrigatório, tendo como finalidade o ordenamento da vida coletiva, no sentido de trazer certeza, precisão e garantia às relações jurídicas. “Esses caracteres, e o de modificação na ordem jurídica preexistente, que decorre da sua qualidade de ato jurídico, se somam para caracterizar a lei entre os demais atos do Estado”. Não importa quem o produza.

Considerando-se, pois, a lei, tão-só quanto à forma em que é editada, é o ato jurídico votado pelo Congresso, pelo Parlamento, abstração feita do seu conteúdo. Acontece, quase sempre, a esse ato legislativo conter aquelas características próprias da lei em sentido material, havendo, nesse caso, coincidência entre forma e conteúdo da lei, pois, em verdade, “toda criação de direito, característica da legislação material, é uma atividade discricionária que implica importantes transformações dos direitos e obrigações dos cidadãos (...)” (SILVA: 2006, p. 26 e 27)

Lei, portanto, é o ato normativo geral e abstrato que introduz direito novo no ordenamento jurídico ou o ato normativo editado pelo Poder Legislativo como resultado do processo legislativo.

A Constituição, por exemplo, é lei, embora uma lei especial. Consubstancia ela a decisão política fundamental de um povo que cria e organiza o Estado, além de definir os direitos fundamentais das pessoas submetidas à sua ordem jurídica.

A Constituição da República de 1988, disciplinando o exercício da função legislativa no âmbito do Estado brasileiro, estabelece as espécies de atos normativos primários admitidas no ordenamento jurídico que institui:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I — emendas à Constituição;

II — leis complementares;

III — leis ordinárias;

IV — leis delegadas;

V — medidas provisórias;

VI — decretos legislativos;

VII — resoluções.

Conforme a literalidade do Texto Constitucional, todas as espécies normativas referidas no art. 59 são objeto do processo legislativo. Por isso mesmo, todos esses atos podem inovar o ordenamento jurídico, estabelecendo normas cogentes. Essas características, tipicamente associadas às leis, encontram-se também nas medidas provisórias, nas resoluções do Poder Legislativo, etc. Por isso mesmo, afirma-se que as referidas espécies são atos normativos primários, cuja força normativa emana diretamente da Constituição.

Portanto, todos os atos normativos indicados no art. 59 da Constituição são leis, em sentido material, de modo que qualquer deles pode cumprir a exigência do princípio da legalidade.

Mas, se todas as espécies normativas anteditas cumprem um mesmo papel — inovar o ordenamento jurídico, respeitados os limites constitucionais —, há que se perguntar a razão da existência simultânea desses diversos e distintos atos normativos.

Em que pese ao fato de todas as espécies normativas do art. 59 da Constituição da República realmente cumprirem papel pragmático similar, os referidos atos destinam-se a situações ou objetos diversos.

As leis ordinárias, que observam o rito normal de elaboração legislativa, visam à normatização das matérias que afetam a coletividade em geral, reclamando, portanto, a participação de todos os representantes eleitos pelo povo na sua formação, isto é, aprovação do Poder Legislativo e posterior sanção do chefe do Poder Executivo. É o que estabelece o art. 48 da Constituição da República: *art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União (...).*

Todavia, há certas matérias que, por dizerem respeito exclusivamente à organização, ao funcionamento ou à atividade de fiscalização do Legislativo, o constituinte determinou sejam reguladas exclusivamente por este poder:

Há, assim, no Direito vigente, um domínio vedado à lei ordinária. Certamente, a delimitação desse campo obedeceu à cogitação de que nele seria conveniente excluir a intromissão do Executivo por meio da sanção, e, portanto, do veto. Além das matérias enumeradas no art. 49, deve incluir-se nesse terreno imune à intervenção da lei ordinária a das competências privativas do Senado e da Câmara. Naquele caso, estão as competências previstas no art. 52 da Constituição. Neste, as mencionadas no art. 51. (FERREIRA FILHO:1995, p. 201)

Para regulação dessas matérias, a Carta Federal prevê como espécie normativa adequada o decreto legislativo ou a resolução, que, assim como a lei ordinária, são atos normativos primários, não se submetendo, porém, à sanção ou ao veto do chefe do Poder Executivo:

A Constituição só declara que o decreto legislativo é um dos objetos do processo legislativo. (...) Os regimentos internos do Senado e da Câmara dizem que ele tem por função regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo (...) Os projetos de decreto legislativo, uma vez aprovados definitivamente pelo Congresso Nacional, transformam-se em decreto legislativo. A diferença, em relação ao projeto de lei, está em que os projetos de decreto legislativo não são sancionáveis; vale dizer, terminada sua elaboração nas câmaras do Congresso, tornam-se atos legislativos perfeitos (...)

Os projetos de resolução visam a regulamentar matéria de interesse interno (político ou administrativo) de ambas as casas em conjunto ou de cada uma delas em particular (...) (SILVA: 2006, p. 338-339)

Pois, acaso lei ordinária tratasse de matéria afeta exclusivamente ao Poder Legislativo, o chefe do Poder Executivo estaria intrometendo-se na seara privativa daquele, contrariando a separação dos poderes, que consubstancia princípio fundamental da organização do Estado brasileiro (Constituição da República, art. 2º).

Portanto, especialmente os arts. 49, 51 e 52 da Carta Magna, tratando das matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, definem o domínio material reservado ao decreto legislativo ou à resolução.

Entretanto, o Texto Constitucional não distingue essas espécies normativas, limitando-se a arrolá-las entre os objetos do processo legislativo. *Como discriminar a priori que deliberações do Congresso deverão seguir o caminho do decreto, quais o da resolução, é o problema que perdura. A nosso ver, a solução está em observar-se a tradição.* (FERREIRA FILHO: 1995, p. 195) Assim, em face da identidade desses instrumentos, algumas constituições estaduais e leis orgânicas municipais restringem-se à previsão de apenas um ou outro. A Constituição do Estado de Minas Gerais, por exemplo, institui apenas a resolução.

Isso posto, cumpre analisar, afinal, qual é o instrumento normativo adequado à fixação da remuneração e à instituição de verba indenizatória para o agente político do Poder Legislativo.

4 Do ato normativo adequado à fixação da remuneração de agente político do Poder Legislativo

Conforme ressaltamos, os agentes públicos, em regra, fazem jus a uma retribuição pecuniária pelos serviços prestados à administração pública sob a forma de *remuneração*, e o inciso X do art. 37 da Constituição da República exige lei específica para sua fixação.

No que se refere, particularmente, aos agentes políticos do Poder Legislativo, a forma de definição de tal remuneração está prevista expressamente no Texto Constitucional, variando, contudo, em função da esfera federativa.

Assim, no que se refere aos membros do Congresso Nacional, estabelece a Constituição da República que:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

VII — fixar idêntico subsídio para os deputados federais e os senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

(...)

Consequentemente, é matéria a ser tratada por via de decreto legislativo ou resolução. De fato, a remuneração dos membros do Congresso Nacional é tradicionalmente formalizada por decreto legislativo.

No mesmo sentido é a previsão constitucional referente aos entes municipais, no que toca aos subsídios dos vereadores:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

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: (redação dada pela Emenda Constitucional n. 25, de 2000)

(...)

Em que pese à coerência na forma de definição dos subsídios dos senadores, deputados federais e vereadores, a Constituição da República, desconsiderando, nesse particular, o princípio da simetria, dispõe de forma diversa quanto aos entes federativos estaduais. Com efeito, em relação aos deputados estaduais, o texto constitucional exige lei ordinária para a fixação de seus subsídios, senão vejamos:

Art. 27. (...)

§ 2º O subsídio dos deputados estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, na razão de, no máximo, 75% daquele estabelecido, em espécie, para os deputados federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. (redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

Cumprе observar que não há razão plausível que justifique tal discriminação. A natureza remuneratória dos valores pecuniários é a mesma em qualquer ente federativo. Entretanto, o constituinte houve por bem excepcionar os entes estaduais e exigir, somente em relação a eles, reserva de lei ordinária.

5 Do ato normativo adequado à instituição de verba indenizatória para agente político do Poder Legislativo

No que toca, finalmente, à instituição de verba indenizatória para os agentes políticos do Poder Legislativo, a Constituição da República, diversamente do que verificamos em relação aos subsídios, não define expressamente o instrumento normativo adequado. Todavia, o Texto Constitucional prevê dispositivos que podem nos auxiliar na tarefa interpretativa acerca de qual espécie normativa deve prever as verbas indenizatórias.

Entre os dispositivos que nos serão úteis, a Constituição da República estabelece que a disciplina da organização e do funcionamento das casas legislativas compete exclusivamente às mesmas:

Art. 51. *Compete privativamente à Câmara dos Deputados:*

(...)

IV — dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

(...)

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

XIII — dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

(...)

Ora, o pagamento de verbas indenizatórias aos agentes políticos do Poder Legislativo insere-se, justamente, no âmbito da organização e do funcionamento do Parlamento, pois nada mais é do que o ressarcimento de dispêndios extraordinários realizados pelo agente político em razão de sua atuação parlamentar. Logo, a regulação da matéria compete privativamente à respectiva Casa Legislativa.

Assim, de acordo com o que concluímos anteriormente a propósito da distinção entre as espécies de atos normativos primários previstas na Constituição da República, é o decreto legislativo ou a resolução o instrumento normativo adequado à disciplina do pagamento de verbas indenizatórias aos agentes políticos do Poder Legislativo.

Essa é, a nosso ver, a única interpretação correta em face do sistema constitucional da separação dos poderes. Isso porque, conforme argumentado, a exigência de lei ordinária para a regulação da matéria, com a consequente necessidade de participação do chefe do Poder Executivo na feitura do ato, importaria indevida ingerência deste poder na regulação da organização e funcionamento do Legislativo, o que redundaria em irreparável ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Não obstante, em resposta à Consulta n. 734.298, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais sustentou que:

No tocante ao instrumento normativo hábil para conferir legalidade ao pagamento de verbas indenizatórias aos agentes políticos, impera o princípio da legalidade formal, o qual impõe a exigência de lei, proveniente do processo legislativo, destinada à delimitação dos contornos e dos requisitos necessários à concessão da verba indenizatória.

A manifestação restou assim ementada:

Câmara Municipal. Pagamento de verba indenizatória aos agentes políticos. Possibilidade, desde que haja autorização legislativa, dotação orçamentária, prestação de contas e empenho prévio. Não incorporação à remuneração. Remes-

sa, ao consulente, de cópias das notas taquigráficas das Consultas n. 699.083; 676.645; 643.657; 643.657; 651.390 e 473.550.

Ocorre que, conforme foi visto, de acordo com a mais autorizada doutrina, resolução e decreto legislativo são também leis em sentido material, provenientes do processo legislativo, porque editados pelo Poder Legislativo pelo mesmo processo aplicável à lei ordinária, com a única diferença que, em função da matéria de que tratam, dispensam a participação do chefe do Poder Executivo.

Logo, a manifestação do Tribunal de Contas não prejudica a instituição de verba indenizatória para agente político do Poder Legislativo por resolução ou decreto legislativo deste órgão.

No entanto, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais decidiu, recentemente, que a instituição de verba indenizatória para agente político do Poder Legislativo dependeria de lei ordinária:

Agente político — Vereador — Remuneração — Art. 39, § 4º — Verbas indenizatórias — Previsão legal para os servidores públicos da Câmara Municipal — Alteração ou fixação — Art. 37, X, XI, § 11º da CF — Manutenção da sentença. Agentes políticos são todos aqueles que são titulares dos cargos da estrutura organizacional do Estado, tais como o presidente da república, governadores, deputados, prefeitos, vereadores, etc, sendo obrigatória a remuneração desses por subsídio. O art. 39, § 4º, da Constituição da República, exige que a fixação dos subsídios em parcela única, sem ultrapassar os limites dos subsídios mensais previstos no inciso XI do art. 37 da CF, sendo vedada a concessão de verbas indenizatórias por resolução. A resolução é norma de eficácia limitada à lei, não lhe sendo permitido restringir, ampliar ou modificar suas disposições, mas, tão somente, esclarecer, explicar ou clarear os ditames trazidos pela legislação, ou seja, elas buscam seu fundamento de validade na lei, prestando-se a dar exequibilidade, nunca inovando. (Apelação Cível n. 1.0625.07.073734-5/001)

Observa-se, contudo e com a devida vênia, que essa decisão baseou-se em fundamento equivocado, segundo o qual resolução do Poder Legislativo seria ato normativo secundário.

Ora, atos normativos secundários são aqueles que não têm capacidade de inovar o ordenamento jurídico. O principal exemplo de tais atos é o decreto expedido pelo chefe do Poder Executivo, que estabelece as condições operacionais necessárias à execução da lei, devendo, sob pena de invalidade, ater-se aos contornos definidos na legislação que regulamenta (Constituição da República, art. 84, IV).

Mas, conforme demonstramos, as resoluções, justamente porque previstas entre os objetos do processo legislativo no art. 59 da Constituição da República, são atos normativos primários, com força normativa idêntica à das leis ordinárias. Diferenciam-se destas, de uma perspectiva material, tão somente porque são adequados apenas à disciplina dos temas de competência exclusiva do Poder Legislativo.

Enfim, a Constituição é ela mesma um sistema normativo, de modo que suas disposições devem ser interpretadas sistematicamente, coerentemente com suas exigências fundamentais:

O princípio da unidade da constituição ganha relevo autônomo como princípio interpretativo quando com ele se quer significar que a constituição deve ser interpretada de forma a evitar contradições (antinomias, antagonismos) entre as suas normas. Como “ponto de orientação”, “guia de discussão” e “factor hermenêutico de decisão”, o princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar. Daí que o intérprete deva sempre considerar as normas constitucionais não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios. (CANOTILHO: 1993, p. 226 e 227)

A separação dos poderes consubstancia princípio fundamental da organização do Estado brasileiro. Como decorrência desse princípio, a Constituição da República estabelece que matérias atinentes à organização e ao funcionamento do Poder Legislativo devem ser disciplinadas por uma espécie de lei que, diferentemente da lei ordinária, é editada por ato do próprio Legislativo, sem intervenção do chefe do Poder Executivo, qual seja, a resolução ou o decreto legislativo. Logo, para atender à exigência de lei constante no art. 37 da Carta Magna, a instituição de verba indenizatória para os membros de casa legislativa demanda sua aprovação por um ou outro destes atos.

Observe-se que o mesmo raciocínio se aplica à definição do subsídio do agente político do Poder Legislativo, embora, nesse particular, a Constituição da República tenha indicado expressamente o instrumento legislativo pertinente. Com efeito, conforme já destacamos, embora o inciso X do art. 37 da Carta Magna exija lei específica para a fixação do subsídio de agente político, o sistema constitucional prescreve que os subsídios de senadores, deputados federais e vereadores devem ser estabelecidos por resolução ou decreto legislativo, sem prejuízo do princípio da legalidade.

A fortiori, no que toca aos membros do Poder Legislativo, a instituição de verbas indenizatórias, as quais, conforme foi visto, consubstanciam meras reposições de gastos, demanda aprovação de resolução ou decreto legislativo.

Não é demais registrar, todavia, que essa conclusão não afasta a inconstitucionalidade substancial de eventual resolução ou decreto legislativo que institua verba indenizatória de caráter remuneratório para membro do Poder Legislativo, pois, nesse caso, restaria ofendida a exigência constitucional de remuneração em parcela única para os agentes políticos.

6 Conclusão

Assim como os egrégios Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, órgãos que desempenham relevantes funções de controle da administração pública estadual, reputamos

absolutamente necessária a observância do princípio da legalidade para a instituição de verbas indenizatórias para agentes públicos. A Constituição da República não admite outra conclusão.

Ocorre, porém, que a observância desse princípio, no que toca aos membros do Poder Legislativo, exige a previsão da verba indenizatória em decreto legislativo ou resolução. É o que decorre de uma adequada interpretação sistemática da Constituição da República, considerando-se o princípio da separação dos poderes e a prerrogativa constitucional de auto-organização do Legislativo.

Ademais, essas espécies de leis submetem-se à disciplina constitucional do processo legislativo, que culmina com a publicação e promulgação do ato, o que lhes garante conhecimento público, possibilitando a atuação de todos os mecanismos de controle. Vale dizer, a garantia da autonomia constitucional do Poder Legislativo, no caso em exame, não prejudica as necessárias publicidade e transparência da atuação da administração pública, afastando, portanto, eventuais argumentações de que os instrumentos legislativos ora em estudo mitigam o controle sobre a utilização das verbas públicas.

Referências

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993.
- DESCARTES, René. *Discurso do método*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- SILVA, José Afonso. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.