DELIBERAÇÃO AC00 - 1940/2019

PROCESSO TC/MS	: TC/6232/2017
PROTOCOLO	: 1802675
TIPO DE PROCESSO	: RELATÓRIO DESTAQUE
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE COXIM
JUSRISDICIONADO	: ADILSON FERREIRA DO LAGO
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: RELATÓRIO-DESTAQUE – AUDITORIA – CÂMARA MUNICIPAL – PAGAMENTO DE DIÁRIAS E VERBAS INDENIZATÓRIAS – FORMA DE APRESENTAÇÃO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS – AUSÊNCIA DE PREVISÃO EM ATO NORMATIVO – REGULARIDADE COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

Os pagamentos realizados a título de diárias e verbas indenizatórias quando preenchidos os requisitos constitucionais e legais para sua instituição, comprovados com abertura de processo próprio, são considerados regulares, ressalvada a ausência de previsão expressa da forma da prestação de contas, o que impõe recomendação ao atual gestor para que adote providências visando inserir na Resolução que instituiu as diárias, tanto aos Vereadores e Servidores, a forma e modo de prestação de contas correspondente aos recursos concedidos.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 20ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 14 de agosto de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a **regularidade com Ressalva** dos atos de gestão praticados no período de janeiro a dezembro de 2015, pelo então Presidente da **Câmara Municipal de Coxim, Adilson Ferreira do Lago**, objeto do presente Relatório-Destaque n. 002/2017, da Auditoria realizada junto à Câmara Municipal de Coxim/MS, no período de janeiro a dezembro de 2015, da qual foi gerado o Relatório n. 005/2017, dando-lhe **quitação**, e igualmente a todos os Senhores Vereadores que compuseram a edilidade de Coxim no período de janeiro a dezembro de 2015, identificados no Relatório-Destaque, sobre as diárias e verbas indenizatórias recebidas no mencionado período, bem como emitir **recomendação** ao atual Gestor da Câmara Municipal de Coxim para que adote providências visando inserir na Resolução que instituiu as diárias, tanto aos Vereadores e Servidores, a forma e modo de prestação de contas correspondente aos recursos concedidos, evitando-se que tal situação volte a ocorrer.

Campo Grande, 14 de agosto de 2019.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

I – RELATÓRIO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL:

A autuação deste processo decorreu do Relatório-Destaque n. 002/2017, da Auditoria realizada junto à Câmara Municipal de Coxim/MS, no período de *janeiro a dezembro de 2015,* da qual foi gerado o Relatório n. 005/2017, que identificou como titular do órgão e responsável pela gestão no mencionado período o Vereador Adilson Ferreira do Lago, que exercia o cargo de Presidente.

Os fatos motivadores do destaque foram; o *pagamento de diárias e verbas indenizatórias aos Vereadores* no período auditado, cujo método de exame utilizado pelos técnicos foi amostragem.

A primeira parte do relatório-destaque se prendeu à análise das *diárias concedidas aos Vereadores e servidores* da Câmara Municipal, tendo como base legal a Resolução Normativa n. 75/2013, de 22/04/2013, anexada às f. 31/32, que instituiu novos valores destinados a suprir gastos com *hospedagem e alimentação*, com pagamento antecipado, definindo ainda que cada diária corresponderia a um dia de 24 horas e em caso de duração menor que 12 horas, pagamento de 50% (cinquenta por cento).

Em seguida a Equipe de Auditores apresentou uma planilha demonstrando os valores pagos a título de diária a cada Vereador, no período de fevereiro a dezembro de 2015, que totalizou a importância de R$ 129.762,47 (cento e vinte e nove mil, setecentos e sessenta e dois reais e quarenta e sete centavos), trazendo observação de que os recebimentos foram realizados de forma contínua, entendendo tratar-se de complementação de rendimentos, desvirtuando a natureza jurídica do instituto das diárias.

Prosseguiu afirmando que com relação à forma de prestação de contas das diárias recebidas, a Resolução n. 75/2013 foi omissa, ficando a critério da Presidência da Câmara Municipal a organização destas junto aos processos de requerimento/concessão, ressaltando que em cada processo é anexado um relatório circunstanciado para preenchimento com as informações e documentos correspondente a comprovação da utilização e dos resultados alcançados com a assinatura dos responsáveis.

Nesse sentido a Equipe de Auditores trouxe um rol de diárias concedidas, que em seu dizer conteriam prestações de contas genéricas, no valor de R$ 14.127,50 (catorze mil, cento e vinte e sete reais e cinquenta centavos), por não condizerem com as finalidades dos membros do Poder Legislativo Municipal, ante a ausência de comprovação dos reais motivos para o dispêndio, ao mesmo tempo em que afirmou que, em sua maioria, se referiam a visitas a parlamentares estaduais e federais em busca de recursos para o município, declarando que essas medidas, *em tese,* são

de responsabilidade do poder executivo, apontando para estes casos, afronta ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Destacou-se ainda que a Vereadora Lucimeire Elias da Silva Ramos, em viagem realizada a Campo Grande/MS no mês de setembro de 2015, apresentou em sua prestação de contas declaração da Secretaria de Estado da Habitação que se referia a assuntos do município de Bandeirantes/MS, e não de Coxim/MS, como se observa às f. 171.

Apresentou ainda a Auditoria, o que considerou como despesa desprovida de interesse público, diárias pagas ao Vereador Sydney Assis Firmino, para participação em Audiência Pública na Câmara Municipal de João Pessoa/PB, sobre o aumento da tarifa de energia elétrica, - f. 252/258 -, afirmando que a comprovação da presença se deu através de uma declaração de uma Vereadora daquele município, sem qualquer outra comprovação.

O segundo ponto colacionado como motivador do presente Relatório-Destaque, como adrede anotado, se referiu as *Verbas Indenizatórias*, cuja fundamentação para a concessão foi a Resolução n. 076/2014, da Câmara Municipal de Coxim/MS, acostada às f. 260/263, com valor fixo estipulado em R$ 1.700,00 (um mil e setecentos reais) mensais, com obrigatoriedade de prestação de contas sobre aos gastos realizados, que seriam analisadas pela Comissão de Controle de Verbas e Cotas Parlamentares, criadas especificamente para tal finalidade.

Com base na mencionada Resolução, houve o repasse mensal a cada um dos Vereadores e Vereadoras, no período de fevereiro a dezembro de 2015, com exceção do Vereador Sydney Assis Firmino que recebeu o valor no período de março a dezembro de 2015.

Os auditores destacaram que *o instituto denominado "verbas indenizatórias" deve ser utilizado de forma a indenizar os gastos realizados pelos Vereadores no exercício da vereança, em estrita observância do disposto no Artigo 39, §4°, da Constituição Federal. Ou seja, a verba indenizatória não se presta a remunerar o parlamentar.*

Afirmaram ainda *que na maioria dos casos, o valor da verba indenizatória corresponde a mais de 3 vezes o valor do subsídio mensal de R$ 6.012,71 (seis mil, doze reais e setenta e um centavos),* e que *no exercício de 2015, foram indenizadas despesas no valor de R$ 237.848,51 (duzentos e trinta e sete mil, oitocentos e quarenta e oito reais e cinquenta e um centavos). Isto equivale a 25,36% em relação ao subsídio total fixado no exercício para o legislativo de Coxim.*

Destacou-se que mencionada verba deixou de ter caráter eventual para se tornar fixa mensal, transformando cada gabinete parlamentar em gestor dos mencionados recursos, com clara ingerência na competência do Presidente da Câmara como ordenador de despesas, o que é vedado, trazendo posição nesse sentido já adotada por esta Corte de Contas no Parecer C n. 00/0006/2009, exarado no processo TC/MS n. 5555/2009, e igualmente o posicionamento adotado pelo

Tribunal de Contas de Minas Gerais – Consulta n. 643.657/98.

Passou a equipe de auditores a analisar de forma isolada os dispêndios dos Vereadores com *combustíveis* – item 4.1 -, e *demais despesas* – item 4.2 -, concluindo que as contas prestadas, sem exceção, são deficitárias posto que idênticas e que existe desvirtuamento da função indenizatória, e que *tal situação decorre, inclusive, da falta de estipulação de resoluções claras e objetivas, da forma de apresentação das despesas por parte da Resolução n. 076/2014,* e que esta Corte de Contas já havia se posicionado a respeito do caráter indenizatório nos autos TC/MS n. 96847/2011, concluiu o Relatório-Destaque afirmando que os pagamentos feitos com diárias e com as verbas indenizatórias contrariaram os preceitos legais, destacando:

> ***1. Diárias;***
>
> *1.1. Recebimento de diárias de forma contínua ao longo do exercício, caracterizando complementação de rendimentos (Item 3);*
> *1.2. Falta de normativas quanto à forma e especificidades do dever constitucional de prestar contas (Item 3.1);*
> *1.3. Prestação de contas insuficiente dos recursos recebidos a título de diárias, contrariando princípios que regem a Administração Pública, em especial os contidos no Art. 37 CF (Item 3.1);*
> *1.4. Ausência de comprovação de atingimento de objetivos em busca do bem comum nas viagens dos vereadores pagas com diárias concedidas pela Câmara (Item 3.1.1);*
> *1.5. Apresentação de despesas de forma genérica sem condições de comprovação das veracidades das informações quanto ao exercício da vereança (Item 3.1.1);*
> *1.6. Despesa desprovida do interesse público (Item 3.1.2).*
>
> *2.* ***Verbas indenizatórias:***
>
> *2.1. Utilização de verba indenizatória com despesas de rotina administrativa dos gabinetes, não se submetendo ao regular processo de planejamento e execução pela administração do Legislativo (Item 4);*
> *2.2. Transformação de cada gabinete em uma Unidade Orçamentária e cada parlamentar em ordenador de despesa, contrariando parecer desta corte de contas (Item 4);*
> *2.3. Falta de cadastro dos veículos que foram utilizados no desempenho da função legislativa, impossibilitando atestar a veracidade das informações apresentadas (Item 4,1);*
> *2.4. Apresentação de notas fiscais de combustíveis incompatíveis com a capacidade de qualquer veículo e não apresentação dos cupões fiscais das referidas notas (Item 4.1);*
> *2.5. Aquisição mensal de combustível, contrariando o artigo 37, XXI, da Constituição Federal e os Princípios aplicáveis à Administração Pública (Item 4.1);*

2.6. Notas fiscais de prestação de serviços jornalísticos genéricos, impossibilitando a comprovação da veracidade, legalidade e legitimidade das despesas (Item 4.2);
2.7. Despesa em total descompasso com a função legislativa e o interesse público (Item 4.2);
2.8. Despesas que caracterizam promoção individual (confecção de banners) (Item 4.2);
2.9. Ressarcimento de despesas efetuadas com aquisição de material permanente, ferindo o Art. 5° da resolução n. 076/2014(Item 4,2);
2.10. Falta de normativas quanto à forma e especificidades do dever constitucional de prestar contas (Item 4.2).

Diante das citadas irregularidades e em respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, e considerando que os pagamentos das diárias e verbas indenizatórias foram feitas a todos os Vereadores determinei não só a intimação do Vereador **Adilson Ferreira do Lago** que exerceu a Presidência da Câmara Municipal no período auditado, mas igualmente de todos os demais Vereadores para que tomassem conhecimento do Relatório da Auditoria, concedendo-lhes prazo para manifestação, tudo nos termos do despacho de f. 350/351.

Demonstram os autos que todos foram intimados, alguns por correspondência com "AR" e outros por edital, e compareceram representados por advogada regularmente constituída, com respostas e documentos nas peças digitais ns. 11;13;15;17;19;21;23;25;27;29;31;33 e 43, visando desconstituir as irregularidades, sendo que a manifestação do Vereador Adilson Ferreira do Lago, Presidente à época (p.g. 43), e ainda do Vereador Vladimir da Silva Ferreira, foram ampliadas, e a dos demais Vereadores vieram com as mesmas afirmações que assim se resumiram:

1. Das diárias concedidas:

Afirmaram os Vereadores que foi *dentro da mais absoluta normatização legal, o que se comprova através dos Relatórios de Viagens apresentados, nos quais constam o objetivo da viagem e o período previsto de deslocamento (ida e volta), assinados pelos beneficiados e com a aprovação do ordenador de despesas, dando plena validade aos mesmos. Assim, todas as diárias recebidas no exercício de 2015, pelos vereadores do município, estão em conformidade com a Resolução n. 75/2013 de 22/04/2013*.

Que todas foram autorizadas pelo Presidente da Câmara, através de empenho e posterior pagamento, com a entrega dos relatórios de viagens com documentos comprobatórios do deslocamento, trazendo em apoio o Parecer C n. 00/0016/01, desta Corte, com afirmação de que a concessão de diária é *uma questão "interna corporis" do Órgão, que devem ser regulamentadas por ato próprio através de resolução, disciplinando a matéria, valores, limites e prestação de contas, excepcionalidade, etc.*

Que a concessão *respeitou os princípios norteadores da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal.*

2. Das verbas indenizatórias:

Nas respostas encaminhadas os Vereadores destacaram que a verba indenizatória encontra respaldo na Lei Municipal n. 1.503/2011, que a instituiu, regulamentada pela Resolução n. 076/2014, que determinou os procedimentos a serem observados para o pagamento, e ainda criou a Comissão de Controle das Verbas e Contas Parlamentares e que mencionada lei foi editada após consulta formulada pela União de Câmaras de Vereadores a esta Corte de Contas, Parecer C n. 00/0006/2019, que respondeu afirmativamente, ao quesito n. 3, sobre a possibilidade de sua concessão através de lei.

Destacou-se ainda que na formatação da norma municipal utilizou-se de modelos da Assembleia Legislativa/MS e da Câmara Federal, e por esses motivos a mencionada Verba Indenizatória *encontra-se dentro da mais estrita legalidade e aplicação.*

Para ambos os casos a advogada dos Vereadores informou o encaminhamento de documentos destinados a demonstrar mais detalhadamente as diárias e verbas indenizatórias concedidas, e que não existem óbices para que sejam declaradas como legais e regulares.

Diante das idênticas manifestações apresentadas pelos gestores, determinei a remessa dos autos à 5ª Inspetoria de Controle Externo que emitiu a Análise n. 17863/2018, relatando a tramitação processual, o rol das irregularidades, e em seguida analisou de forma englobada as respostas dos Vereadores, com exceção das defesas ofertadas pela Vereadora Marilene de Fátima Gasperin; pelo Vereador Vladimir da Silva Ferreira, e Vereador Adilson Ferreira do Lago, às quais analisou em separado.

Destacou que com relação às *diárias concedidas,* imperioso que o gestor comprove a legitimidade da despesa com a demonstração do interesse público, e afastou a alegação da auditoria de que as diárias serviram para complementação de rendimentos ante a ausência de informações a comprovar o fato, e com esta exceção, ratificava os demais posicionamentos da Auditoria.

Sobre a *Verba Indenizatória,* entendeu que as contas são prestadas de forma deficitária, ainda que sob análise da Comissão própria criada para esse fim, e sobre os combustíveis adquiridos, considerou que seria menos oneroso e mais transparente a realização de licitação.

Ressaltou ainda que o gestor deve ter em conta, além das normas que instituíram mencionado pagamento, outros princípios e normas, sobretudo o atendimento ao interesse público e o zelo para com o erário, entendendo que as justificativas não foram suficientes para alterar os termos do relatório-destaque.

Quanto às respostas e documentos colacionados nas defesas apresentadas

pela Vereadora Marilene de Fátima Gasperin; e pelo Vereador Vladimir da Silva Ferreira, e pelo Vereador Adilson Ferreira do Lago, a 5ª Inspetoria apresentou análise específica cujo resultado final não foi dissociado da análise geral antes proferida, qual seja, pela mantença da posição trazida pela Auditoria em seu Relatório-Destaque, exceto com relação à alegação da auditoria de que as diárias serviram para complementação de rendimentos ante a ausência de informações a comprovar o fato, e assim não acompanhava dito posicionamento e com esta exceção, ratificava os demais posicionamentos da Auditoria.

Em seguida manifestou-se o Ministério Público de Contas através do Parecer n. 7478/2019, no qual, após relatar a tramitação processual, e examinar as irregularidades ressaltou que a *concessão das diárias*, desrespeitou ao Princípio da Economicidade prescrito no art. 70 da Constituição Federal, combinado com o art. 2º da Resolução Normativa TCE/MS n. 75/2013, vez que estas *se prestam única e exclusivamente à contraprestação de natureza indenizatória visando ao ressarcimento de despesas oriundas de deslocamentos a serviço fora da sede do Município, fato não comprovado mediante a apresentação de relatórios detalhando a natureza dos serviços prestados, as pessoas contatadas, os certificados de eventos, declarações prestadas por autoridades, os assuntos tratados e os benefícios alcançados pelo Município em razão de tais serviços.*

Considerou o *Parquet* que as respostas dos gestores foram insuficientes e que do total concedido, o valor de R$ 15.633,02 (quinze mil, seiscentos e trinta e três reais e dois centavos), deve ser impugnado ante a ausência de razoabilidade na concessão, devendo ser devolvido ao erário, com aplicação de multa por esta Corte.

Em análise às *Verbas Indenizatórias* concedidas através da Resolução n. 076/2014, e respaldadas pela Lei Municipal n. 1.503/2011, entendeu que as mesmas se destinam *às despesas efetuadas e exclusivamente relacionadas com o exercício da função parlamentar. Devendo assim, serem pagas somente mediante a realização de despesas acompanhadas do correspondente comprovante fiscal que a ateste.*

Ressaltou que os pagamentos devem decorrer de dispêndios com o exercício da vereança e não pessoais de cada parlamentar municipal, e que o Vereador poderá receber a verba desde que atendimentos os preceitos legais e princípios que regem a Administração Pública, em especial o art. 39, § 4º, da Constituição Federal.

Passou em seguida o *Parquet* a apresentar um entendimento do que é a Verba de Gabinete, afirmando que se destina a atender o custo operacional do exercício, como combustível, telefone, despesa com hospedagem e alimentação em viagens no exercício da função de Vereador e que o Presidente da Câmara tem competência de ordenar as despesas do Poder Legislativo, sendo inadmissível que o Vereador possa transformar-se em ordenador de despesas, gerindo as verbas para manutenção de seu gabinete.

Entendeu que da forma como apresentada, a Verba Indenizatória *contrariaram*

a Resolução nº 076/2014 e a Constituição Federal, em seu artigo 39, §4°, impõe-se a aplicação da sanção instada no inciso I do artigo 44, combinado com o inciso I do artigo 45, ambos da Lei Complementar nº 160/2012.

Pontuou que as despesas com combustíveis infringiram os princípios da *Legalidade e Eficiência. Legalidade, pois contrariam os artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal de 1988, combinado com a Resolução nº 076/2014,* diante da ausência de controle, e sobre as demais despesas asseverou a existência de impropriedades referentes ao procedimento e à liquidação da despesa o que contraria os artigos 62 e 63, § 2º, da Lei Federal n. 4.320/64, e que as despesas com publicidade caracterizaram promoção pessoal dos Vereadores, adicionando ainda posição quanto à responsabilização do gestor atual quando deixa de remeter documentos que detém sob sua guarda após regularmente intimado por esta Corte, e manifestou-se pela impugnação de valor e aplicação de multa ao gestor do período auditado com diversas determinações e recomendação.

Encerrada a fase instrutória, os autos me foram encaminhados para formular a proposta de julgamento.

É o relatório, e passo a apresentar:

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

II – AS RAZÕES A MOTIVAR A PROPOSTA DE JULGAMENTO A SER PROFERIDO:

Como detalhadamente relatado, este processo foi autuado em decorrência do **Relatório-Destaque n. 002/2017**, extraído do **Relatório n. 05/2017**, da **Auditoria** realizada junto à **Câmara Municipal de Coxim/MS**, no período de *janeiro a dezembro de 2015,* que identificou como titular do órgão e responsável pela gestão no mencionado período o Vereador **Adilson Ferreira do Lago**, que exercia o cargo de Presidente.

Os fatos motivadores do destaque foram; o *pagamento de diárias e verbas indenizatórias aos Vereadores* no período auditado, o que foi considerado como irregular pelos auditores.

Para o primeiro destaque – pagamento das diárias -, como já relatado, os auditores entenderam que não foram adequadamente demonstrados que os dispêndios representaram benefícios ao município ou ao próprio Poder Legislativo Municipal, ainda que concedidos com base na Resolução n. 75/2013, e o mesmo afirmaram sobre o segundo ponto de destaque, relativo ao pagamento das verbas indenizatórias, regulamentada pela Resolução n. 076/2014, afirmando que suas

concessões se destinaram as despesas de rotina e a verdadeira complementação de subsídios, e que acabaram por transformar os gabinetes dos Vereadores em unidades gestoras, quando essa competência é exclusiva da Presidência da Edilidade, destacando que em ambos os casos as utilizações e as prestações de contas correspondentes não cumpriam com as exigências legais.

Mesmo diante das respostas e documentos encaminhados não só pelo Presidente da Câmara Municipal de Coxim no mencionado período, mas também pela totalidade dos Vereadores que naquele momento exerciam mandato, houve mudança no posicionamento inicialmente adotado pela Equipe de Auditoria como se constata da Análise proferida pela 5ª Inspetoria de Controle Externo na peça digital n. 45, apresentando como única exceção às irregularidades inicialmente apontadas, a ausência de comprovação quanto a terem as diárias, servido de complementação aos subsídios dos Vereadores.

Nessa mesma direção caminhou o Ministério Público de Contas, apresentando no Parecer da peça digital n. 46, proposta de impugnação de parte dos valores pagos a título de diárias, no entendimento de que concedidas com ausência de razoabilidade, e pela aplicação de multa ao então Presidente da Câmara Municipal de Coxim, e encaminhamento de determinações e recomendações.

Destaco que as irregularidades inicialmente apontadas e que se mantiveram, segundo dizer da Equipe Técnica e do Ministério Público de Contas, merecem deste Relator uma atenção especial, tendo em conta que ao ser estabelecido o contraditório, o direito à contraposição por parte dos gestores e demais Vereadores, informações e esclarecimentos importantes foram trazidos aos autos, inclusive apoiados em Pareceres-C produzidos nesta Corte de Contas.

Nesse sentido e porque ambos os temas motivadores da elaboração do presente Relatório-Destaque são de relevância não só ao Poder Legislativo Municipal de Coxim, mas a todos desta unidade da federação, entendo por desenvolver uma análise mais aprofundada, visando demonstrar, a partir dos princípios constitucionais contidos no *caput* do art. 37, da Carta Democrática Brasileira de 88, e ainda no conteúdo legal apresentado pelo § 1º do art. 1º, da Lei Complementar Federal n. 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal -, e ainda nos posicionamentos já adotados por esta Corte de Contas através dos Pareceres C ns. 00/0016/2001 e 00/0006/2009.

Para que se tenha uma clara visão sobre o posicionamento que entendo cabível aos temas do Relatório-Destaque, os apresento de modo destacado, partindo do geral para o caso concreto posto nestes autos:

2.1 DAS DIÁRIAS CONCEDIDAS:

Inicio destacando que ao nos referirmos ao Legislativo, seja federal, distrital, estadual ou municipal importante recordar tratar-se de um dos Poderes instituídos

na República Federativa do Brasil, consoante art. 2º da Constituição Federal[1] e organizados pelo sistema federativo nacional, a partir do art. 44 e cujas atribuições e competências são expressas nos arts. 48 a 52, da citada Carta Constitucional, que se referem ao Poder Legislativo Federal – Senado da República e Câmara Federal -, e aplicadas simetricamente às Assembleias Legislativas dos Estados, através das Constituições Estaduais e à Câmara Legislativa do Distrito Federal e às Câmaras Municipais, através das suas Leis Orgânicas, distrital e municipal.

Destaque-se ainda que as Câmaras Municipais, sede do Poder Legislativo Municipal, juntamente com o próprio Município, sede do Poder Executivo Municipal, são regidas como já dito, por uma Lei Orgânica proposta e aprovada nos termos do art. 29 da Constituição Federal, e replicam em seu conteúdo, as competências, sejam privativas ou concorrentes, trazidas na Carta Federal aos Poderes nacionais, observando que a competência do município se caracteriza pelo princípio da predominância do interesse local.

Justamente dentro dessa predominância do interesse local é que se situa a atuação, no que nos importa nestes autos, do Poder Legislativo Municipal, representado pela Câmara Municipal, cuja competência legislativa suplementar, no dizer do Ministro do STF, Gilmar Mendes[2], *se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais.*

Essa pequena digressão é necessária para rememorar que, ao nos referirmos às Câmaras Municipais, estamos tratando do Poder Legislativo Municipal, com competências e atribuições constitucionais e legais, a permitir, por exemplo, que através do processo legislativo, elaborem também seus regramentos próprios, que podem se constituir no que aqui nos importa, a partir da edição de leis, decretos legislativos e resoluções, a depender da matéria a ser tratada.

No caso das diárias, à luz da melhor doutrina, o regramento para sua concessão aos Vereadores e igualmente a seus servidores, deve ser formulado por Resolução, observado o que dispõe a Lei Orgânica Municipal e ainda o Regimento Interno da Câmara, e deve conter regras claras quanto aos requisitos autorizadores de sua concessão e a forma da prestação de contas, observando-se os princípios constitucionais prescritos no *caput* do art. 37 da Carta Democrática Nacional.

No caso destes autos, de se destacar que a possibilidade dos Vereadores e servidores municipais utilizarem de diárias é prevista na Resolução n. 075/2013 – f. 31 -, que não traz em seu bojo a forma de prestação de contas decorrentes da utilização, o que deve ser entendido como uma falha normativa a ser reparada, considerando-se que tal ausência de normatização, confessada pela então Primeira Secretária da Câmara em sua defesa às f. 431, não representou ausência da

[1] Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, **o Legislativo**, o Executivo e o Judiciário.

[2] MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional/Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco – 7. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012. Págs. 885/886.

prestação das contas, como afirmado pelos próprios auditores dessa Corte no item 3.1 do Relatório – f. 12 -, e foram confirmadas pelos Vereadores em suas manifestações, o que se comprova através dos relatórios apresentados a partir das f.42, nos quais constam os motivos do pedido, o destino proposto, o valor recebido e documentos comprobatórios do cumprimento do objeto.

Ainda que alguns documentos possam gerar dúvidas quanto ao atendimento ou não aos interesses públicos municipais, por se tratarem de declarações de comparecimento a órgãos públicos, suas autenticidades não, e, por conseguinte a impugnação de valores não me parece ser medida mais acertada, e assim se afirma, *a uma* porque os Vereadores, na condição de agentes políticos municipais, gozam de fé pública, a não ser quando seus atos, comprovadamente sejam incompatíveis com as normas reguladoras de suas condutas o que no caso dos autos não é questionado, e *a duas* porque os dispêndios realizados a este título foram apoiados em norma legal e as contas foram regularmente prestadas e aprovadas pelo Gestor da Casa Legislativa.

Ressalto por derradeiro que esta Corte de Contas, ante Consulta formulada sobre o tema, respondeu através do Parecer C n. 00/0016/01:

> *A questão é "interna corporis" do Órgão**, as diárias e a respectiva prestação de contas devem ser regulamentadas por ato próprio através de resolução**, observadas as normas legais e constitucionais vigentes. Tal resolução deve disciplinar toda a matéria inclusive no que concerne aos valores, limites, forma de prestação de contas, excepcionalidades, etc.* (grifo adicionado)

Nesse sentido, adotando a estes autos a resposta acima, observa-se, como já anotado, a ausência de disposição na Resolução n. 75/2013, quanto à forma de prestação de contas, que como já demonstrado não representou ausência destas, já que a excepcionalidade é causa de avaliação pela própria Administração Pública ante a necessidade do próprio Poder, e nesse sentido uma recomendação deverá ser objeto da proposta de decisão.

2.2. DO PAGAMENTO DE VERBA INDENIZATÓRIA:

Ressaltando a primeira parte do subitem anterior, observa-se nestes autos que a chamada verba indenizatória, foi instituída na Câmara Municipal de Coxim pela da Lei n. 1.503/2011, e não pela Resolução n. 076/2014, como afirmado no Relatório, sendo que esta última a regulamentou.

Na mencionado Resolução, é possível observar, em seu art. 7º, a criação da *Comissão de Controle de Verba e Cotas Parlamentares*, que nos termos do art. 4º, analisará os pedidos de reembolso de tais verbas, podendo aprovar ou rejeitar os pedidos, determinando o pagamento ou a devolução dos documentos ao Vereador.

Igualmente consta da citada Resolução, em seu art. 6º, quais dispêndios podem ser realizados, todos relacionados nos (09) nove incisos, e caso a Comissão

de Controle considere como regular o dispêndio, o Departamento de Finanças terá o prazo de até (05) cinco dias para o ressarcimento.

Pois bem. Esse tema tem merecido grande destaque junto aos Tribunais de Contas brasileiros, e por vezes o assunto é levado à análise judicial, e a grande discussão que se trava tem como pano de fundo, a contabilização ou não da verba indenizatória nos gastos com pessoal, se se trata de remuneração ou subsídio, tendo como fundamento o art. 37, incisos X e XI, §11º e artigo 39, § 4º, c/c os artigos 49, VII e VIII; 51, IV e 52, XIII, todos da Constituição Federal.

Destaco que a nomenclatura "verba indenizatória" foi substituída na Câmara Federal e no Senado pela expressão "Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar - CEAP", e se destina, no caso dos autos, a custear os gastos exclusivamente vinculados ao exercício da atividade parlamentar, como definido pela Câmara de Deputados através do Ato da Mesa n. 43/2009.

Quanto à mencionada verba, tenho claro que as despesas realizadas e reembolsadas não se confundem com remuneração ou subsídios, e por esse motivo não se comunicam quanto a limites legais a estes títulos, mas sim gastos considerados de custeio, consoante previsão contida no §11[3] do art. 37, da Constituição Federal, que afastou definitivamente qualquer questionamento de vinculação deste dispêndio, dos limites estabelecidos no inciso XI do mesmo artigo constitucional.

Assim, a discussão quanto a ser ou não a verba indenizatória cumulativa aos limites de despesas com pessoal, tenho que não mais subsiste ante as mais diversas decisões e posicionamentos judiciais e doutrinários a respeito, sendo importante colacionar o entendimento manifesto pela mestra Maria Sylvia Zanella Di Pietro[4]:

> *Também não podem deixar de ser pagas as vantagens que têm caráter indenizatório, já que se trata de compensar o servidor por despesas efetuadas no exercício do cargo; é o caso das diárias e das ajudas de custo. Não se pode pretender que o servidor que faça gastos indispensáveis ao exercício de suas atribuições não receba a devida compensação pecuniária. Trata-se de aplicação pura e simples de um princípio geral de direito que impõe a quem quer que cause prejuízo a outrem o dever de indenizar.*

Para decidir sobre o mesmo tema, o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul foi instado a se manifestar na Apelação n. 0900362-71.2017.8.12.0001, apresentada pela Câmara Municipal de Campo Grande/MS, diante de decisão proferida pelo juízo da 2ª Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos, suspendendo o pagamento da verba indenizatória, aos Vereadores da Capital, momento em que o TJMS decidiu:

---

[3] § 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.

[4] PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Direito Administrativo. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 463-464

E M E N T A – REEXAME OBRIGATÓRIO E APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO - ATOS EDITADOS PELA MESA DA CÂMARA DOS VEREADORES – VERBA INDENIZATÓRIA – PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE – NECESSIDADE DA DEMONSTRAÇÃO DE MÁ UTILIZAÇÃO DAS VERBAS – RECURSOS CONHECIDOS E PROVIDOS.

Os atos administrativos nascem com presunção de legitimidade, veracidade e legalidade, o que fazem autorizar a sua imediata execução ou operatividade.

A Constituição Federal autoriza o recebimento de verbas de caráter indenizatório, as quais, junto com o pagamento do subsídio, não estão limitadas ao teto constitucional. O que se veda é a cumulação de duas verbas de natureza salarial. Não, contudo, de uma verba de natureza salarial (que é o subsídio) e outra de natureza distinta, como a indenizatória. Tal é a redação do artigo 37, § 11, da CF, que estabelece que "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".

As hipóteses previstas nas verbas indenizatórias instituídas têm como escopo a manutenção de atividades parlamentares (art. 1º e 2º do Ato n. 027/2017), com transporte utilizado no exercício do mandato parlamentar (art. 2º, I e II do Ato n. 027/2017) e outras despesas, tais como, contratação de consultoria e divulgação da atividade parlamentar (art. 2º do Ato n. 028/2017), não havendo falar em irregularidade ou vício a ensejar a sua anulação.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os juízes da 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, dar provimento aos recursos, nos termos do voto do relator. contra o parecer.

Campo Grande, 17 de julho de 2018.
Des. Vladimir Abreu da Silva – Relator (grifo adicionado)

Analisando o julgamento acima, é possível identificar quais os dispêndios possíveis e qualificáveis através da *verba indenizatória,* que no dizer do TJMS, "*têm como escopo a manutenção de atividades parlamentares com transporte utilizado no exercício do mandato parlamentar e outras despesas, tais como, contratação de consultoria e divulgação da atividade parlamentar não havendo falar em irregularidade ou vício a ensejar a sua anulação".*

Assim, nos termos postos nestes autos tenho que, em ***primeiro lugar***, a verba indenizatória foi corretamente instituída através da Lei Municipal n.1.503/2011, e regulamentada pela Resolução n. 076/2014, e sua concessão mensal não destoa das demais Casas Legislativas nacionais porque a finalidade é custear as despesas

dos Edis em sua atuação parlamentar, que como é cediço, não se resume ao comparecimento às Sessões, sejam ordinárias ou extraordinárias nas respectivas Casas, mas igualmente nas demais atividades políticas dentro do interesse do próprio Poder Legislativo.

Nesse sentido, ainda que tenha sido questionada despesa realizada na divulgação da atividade parlamentar como de promoção pessoal de alguns Vereadores, não se vislumbra a ocorrência como regra na utilização dos recursos da verba indenizatória a gerar impugnação.

No caso dos autos, apesar da afirmação dos Auditores de que o pagamento da *verba indenizatória correspondeu a mais de 3 vezes o valor do subsídio mensal de R$ 6.012,71 (seis mil, doze reais e setenta e um centavos),* como afirmado às f. 18, o que se demonstrou foi diverso disso, consoante o dizer da própria 5ª Inspetoria de Controle Externo, quando a média mensal demonstra um valor de R$ 1.700,00 (mil e setecentos reais) por mês, consoante fixado na Resolução n. 076/2014.

Em ***segundo lugar***, demonstram os autos que as contas prestadas pelos Vereadores, ainda que efetivamente tenha ocorrido o equívoco de constar em um dos relatórios de despesas uma declaração trazendo o nome do município de Bandeirantes/MS e não Coxim/MS – f. 171 - foram analisadas pela Comissão de Controle de Verba e Cotas Parlamentares, que autorizou os reembolsos, com os pagamentos realizados pelo Departamento de Finanças da Câmara Municipal, o que por si afasta a afirmação de que a ordenação de despesas foi transmitida ou estendida para os Gabinetes dos Vereadores.

De outro vértice, sobre o Parecer C n. 00/0006/2009, proferido por esta Corte e utilizado nas defesas dos Vereadores, destaco que o posicionamento adotado não mais reflete a posição constitucional e legal ora vigente, consoante se observa de seu texto já em contraposição com o art. 37, inciso XI e § 11º[5], devendo o mesmo ser objeto de revisão para a necessária adequação constitucional.

Assim, considerando as informações e documentos carreados, entendo por acolher as defesas apresentadas pelos gestores e pelos Vereadores nas peças digitais ns.11;13;15;17;19;21;23;25;27;29;31;33 e 43, e considerar como regulares com ressalva os pagamentos realizados a título de diárias e verbas indenizatórias, porque preenchidos os requisitos constitucionais e legais para sua instituição, ressalva cabível para recomendar que seja inserido na Resolução n. 75/2013, se ainda vigente ou em norma que a tenha substituído, a forma de apresentação das prestações de contas que e ainda que não tenha previsão expressa a definir sua forma, foram corretamente realizadas através de abertura de processo próprio com os dispêndios corretamente demonstrados, e autorizados os pagamentos através da Comissão de Controle de Verba e Cotas Parlamentares.

[5] Art. 37 (...) § 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 nº 47, de 2005)

III – DA FUNDAMENTAÇÃO:

A presente proposta de decisão se fundamenta nos documentos instrutórios do processo, juntados pela equipe de auditores desta Corte de Contas, e também pelos juntados pelos gestores – peça digital n. 33 -, e no que dispõe art. 37, incisos X e XI, e em especial o §11º do mesmo artigo e ainda artigo 39, § 4º, c/c os artigos 49, VII e VIII; 51, IV e 52, XIII, todos da Constituição Federal, e no que dispõe o art. 59, II, § 1º, da Lei Complementar n. 160/2012, c/c o art. 171 do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução Normativa n. 76/2013.

DISPOSITIVO

Por todo o exposto, acolho em parte o parecer do Ministério Público de Contas, e voto:

1. Pela **REGULARIDADE com Ressalva** dos atos de gestão praticados no período de janeiro a dezembro de 2015, pelo então Presidente da **Câmara Municipal de Coxim, Adilson Ferreira do Lago**, objeto do presente Relatório-Destaque, com fundamento no que dispõe o art. 37, incisos X e XI, e em especial o §11º do mesmo artigo e ainda artigo 39, § 4º, c/c os artigos 49, VII e VIII; 51, IV e 52, XIII, todos da Constituição Federal, e no art. 59, II, § 1º, da Lei Complementar n. 160/2012, c/c o art. 171 do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução Normativa n. 76/2013;

2. Pela concessão de **QUITAÇÃO** ao gestor identificado no item anterior e igualmente a todos os Senhores Vereadores que compuseram a edilidade de Coxim no período de janeiro a dezembro de 2015, identificados no Relatório-Destaque, sobre as diárias e verbas indenizatórias recebidas no mencionado período, conforme prescrito no art. 59, § 1º da Lei Complementar n. 160/2012, c/c o artigo 171 do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução Normativa n. 76/2013;

3. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual Gestor da Câmara Municipal de Coxim, conforme determinação contida no inciso II, do § 1º do art. 59, da Lei Complementar n. 160/2012, que adote providências visando inserir na Resolução que instituiu as diárias, tanto aos Vereadores e Servidores, a forma e modo de prestação de contas correspondente aos recursos concedidos, evitando-se que tal situação volte a ocorrer.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a regularidade com ressalva dos atos de gestão, dando quitação ao responsável e emitir recomendação ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 14 de agosto de 2019.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

SETAC. LBA/dssm