

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO SEGURO

PROCESSO Nº 15440e19

PARECER Nº 01896-19

T.P.B. Nº 66/2019

VEREADORES. DESPESAS REALIZADAS SEM PRÉVIO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO OU DE DISPENSA. IMPOSSIBILIDADE DE REEMBOLSO. CONCESSÃO DE DIÁRIAS. REQUISITOS.

1) Não é possível uma Câmara Municipal, através de reembolso, custear despesas realizadas por Vereador, para fins de aquisição de passagens aéreas internacionais, sem a realização de prévio procedimento licitatório ou de dispensa de licitação. Isso porque a celebração de contrato pela Administração, sem a instauração de processo formal e o cumprimento das demais disposições contidas na Lei nº 8.666/1993, revela-se irregular, sendo, inclusive, passível de reprimenda por parte deste Órgão de Controle, com a aplicação das respectivas sanções aos responsáveis.

2) É possível a concessão de diárias a Vereador, para fins de custeio de despesas realizadas com hospedagem, desde tal benefício tenha previsão em Lei Municipal específica e que fique comprovado o efetivo deslocamento para local diverso da sede do Município por interesse público, após autorização do Gestor do Poder.

A Câmara de Vereadores do **MUNICÍPIO DE PORTO SEGURO**, por intermédio de seu advogado, Dr. André Moura Requião (OAB/BA nº 24.448), no expediente endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 15440e19, questiona-nos:

“É possível que esta Câmara Municipal realize os pagamentos dos custos realizados pelo Vereador com hospedagem e passagens aéreas internacionais, mesmo não sendo realizado o procedimento licitatório ou dispensa de licitação com a cotação de preço previamente?”

Inicialmente, registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de caso concreto apresentado.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Dito isso, primeiramente, **no que se refere à possibilidade de uma Câmara Municipal custear passagens aéreas internacionais em prol de Vereador, sem prévia realização de procedimento licitatório ou respectiva dispensa,** algumas considerações merecem ser tecidas.

Pois bem; a regra na Administração Pública é de que todo o exercício da função administrativa seja precedido do devido processo administrativo, em que seja assegurada a observância dos princípios norteadores e dos preceitos legais.

Essa é a lição da ilustre Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em Direito Administrativo, 21ª edição, Editora Atlas, página 589:

“(...) tudo o que a Administração Pública faz, operações materiais ou atos jurídicos, fica documentado em um processo; cada vez que ela for tomar uma decisão, executar uma obra, celebrar um contrato, editar um regulamento, o ato final é sempre precedido de uma série de atos materiais ou jurídicos, consistentes em estudos, pareceres, informações, laudos, audiências, enfim, tudo o que for necessário para instruir, preparar e fundamentar o ato final objetivado pela Administração.”

Mesmo no caso de dispensa de licitação, fulcrada no artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, o Chefe do Executivo Municipal não pode se desincumbir das formalidades necessárias à concretização da contratação direta, como também não pode deixar de proceder às etapas da despesa pública no momento do seu pagamento.

O Gestor deve instaurar processo administrativo prévio, para que fique devidamente justificado o motivo da dispensa, bem como os elementos dispostos no artigo 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

“Art. 26. (...)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.”

Acrescente-se, por oportuno, que o processo de dispensa de licitação deve ser autuado e processado regularmente como todo e qualquer processo administrativo, devendo conter, além dos elementos enumerados no parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666/1993, o quanto disposto no artigo 38 da referida Lei de Licitações e Contratos, no que lhe for compatível, por se tratar de uma relação contratual.

Além dos requisitos legais autorizadores, deve ficar demonstrado também que o preço cobrado é compatível com o praticado pelo mercado. Trata-se de elemento imprescindível para atestar a razoabilidade e economicidade do procedimento, que reverbera na moralidade administrativa.

Nessa linha de inteligência, tem-se que a aquisição de passagens aéreas internacionais, por exemplo, sem a observância das exigências dos contratos administrativos, ante a inexistência do processo formal e o não cumprimento das demais disposições contidas na Lei de Licitações e Contratos, revela-se irregular, sendo, inclusive, passível de reprimenda por parte deste Órgão de Controle, com a aplicação das respectivas sanções aos responsáveis.

De tal sorte, **não é possível uma Câmara Municipal, através de reembolso, custear despesas realizadas por Vereador, para fins de aquisição de passagens aéreas internacionais, sem a realização de prévio procedimento licitatório ou de dispensa de licitação.**

A seu turno, **com relação à possibilidade de uma Câmara de Vereadores indenizar Vereador pelas despesas realizadas com hospedagem**, cumpre esclarecer que esta Corte de Contas prestigia a autonomia municipal, consagrada na Constituição Federal, que confere aos municípios brasileiros poderes tanto para estabelecerem a sua organização político-administrativa quanto o exercício da competência legislativa, na medida em que possuem autonomia para discorrerem sobre assuntos que lhe são afetos, tais como a criação de Leis que dispõem sobre direitos e vantagens dos seus servidores.

Dessa forma, a concessão de diárias a servidores do município, bem como a membros dos Poderes Executivo e Legislativo, diz respeito à matéria *interna corporis* da municipalidade, razão pela qual este Tribunal de Contas, como órgão de controle externo, não possui normativo a respeito desta temática.

Feitas tais considerações, cumpre pontuar que diárias são pagamentos feitos ao agente público, administrativo ou político, que se desloca, eventualmente e a serviço, da localidade onde tem exercício para outra e objetiva indenizá-lo das despesas extraordinárias de locomoção urbana, alimentação e hospedagem.

Desse modo, a legislação específica concernente à concessão de diárias aos servidores públicos e aos membros dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais deve deixar claro que as viagens devem ser feitas a serviço da Administração Pública.

Ademais, tal benefício, para ser concedido, depende de autorização do Gestor do Poder, de deslocamento para local diverso da sede do município por interesse público e da comprovação, por meio documental, do efetivo deslocamento.

Portanto, conclui-se que as diárias não são nem gratificação nem vantagem, mas, sim, indenização. Ou seja, uma forma utilizada pela Administração para ressarcir o agente público, administrativo ou político, que tenha gastos excepcionais quando, a trabalho, desloca-se para local diferente daquele em que labuta, a serviço do interesse público.

Vale repisar, porque necessário, que o agente público, administrativo ou político, fará jus à percepção de diárias, desde que tenha que se deslocar, a trabalho e após expressa

autorização do Gestor, do seu Município para qualquer outro, devendo essas diárias estarem previstas em Lei municipal.

No particular, insta trazer à baila o quanto disposto na Portaria Interministerial nº 163/2001, que “Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências”, acerca da parcela sob enfoque, vejamos:

“14 - Diárias - Civil

Despesas orçamentárias com cobertura de alimentação, pousada e locomoção urbana, do servidor público estatutário ou celetista que se desloca de sua sede em objeto de serviço, em caráter eventual ou transitório, entendido como sede o Município onde a repartição estiver instalada e onde o servidor tiver exercício em caráter permanente. (38)(A)”

Nesse sentido, o C. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nos autos da Consulta nº 835943, que teve como Relator o Exmo. Conselheiro Elmo Braz Soares, entendeu que:

“CONSULTA - INDENIZAÇÃO DE DESPESAS DE VIAGENS A VEREADORES - POSSIBILIDADE - MOTIVAÇÃO DO DESLOCAMENTO - REQUISITOS - FORMALIZAÇÃO DAS DESPESAS - FORMA DE PRESTAÇÃO CONTAS - ADOÇÃO DO ENTENDIMENTO DA CONSULTA N. 748370 - VIAGENS PARA TRATAR DE INTERESSE DE ASSOCIAÇÕES CIVIS SEM FINS LUCRATIVOS - POSSIBILIDADE DESDE QUE DELINEADO O INTERESSE PÚBLICO DE FORMA INEQUÍVOCA E TRANSPARENTE. 1) A concessão de verba pecuniária de natureza indenizatória para cobrir despesas de Vereadores em missão oficial autorizada pelos seus pares, a serviço do Legislativo ou da comunidade, necessita de motivação, previsão legal, dotação orçamentária própria, regras para a prestação de contas, demonstração do nexo entre suas atribuições regulamentares e as atividades realizadas na viagem. 2) A indenização das despesas de viagens de Vereadores para tratar de interesses de associações civis sem fins lucrativos somente é viável se tal interesse estiver delineado ao interesse público de forma categórica e transparente. 3) As possibilidades de formalização de despesas de viagem, nos termos da resposta à Consulta n. 748370, são: a. mediante diárias de viagem, cujo regime deve estar previsto em lei e regulamentado em ato normativo próprio do respectivo poder, com a realização de empenho prévio ordinário. Nesse caso, a prestação de contas poderá ser feita de forma simplificada, por meio de relatório ou da apresentação de alguns comprovantes específicos relativos às atividades exercidas na viagem, de acordo com as exigências da regulamentação específica; b. mediante regime de adiantamento, desde que tal hipótese esteja prevista expressamente em lei do ente, conforme exigência do art. 68 da Lei Federal 4.320/64, com a realização de empenho prévio por estimativa; c. mediante reembolso, quando não houver regulamentação de diárias de viagem e nem de regime de adiantamento, hipótese em que deve ser realizado empenho prévio por estimativa. 4. Alerta-se que eventuais abusos na concessão de diárias, assim como na fixação dos respectivos

valores, serão objetos de análise do Tribunal de Contas, quando do julgamento das respectivas contas de gestão da Câmara Municipal.” (grifos aditados)

Registre-se que, além da necessidade de o Gestor autorizar previamente a concessão da parcela sob análise, devem ser observados, em relação aos valores, o cumprimento dos princípios basilares da Administração Pública, notadamente o da razoabilidade, que, de acordo com Hely Lopes Meirelles, em sua obra “Direito Administrativo Brasileiro”, 33ª edição, São Paulo, Malheiros, 2007, página 93, é o princípio da proibição de excesso, isso porque “(...) objetiva aferir compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais”.

De mais a mais, e apenas a título de esclarecimento, convém anotar que um Vereador, por exemplo, fará jus à percepção da verba em destaque desde que comprove, por intermédio de notas fiscais e recibos de pagamento, a realização de despesas extraordinárias de locomoção urbana, alimentação e hospedagem, após prévia autorização do Gestor do Poder, em virtude do serviço.

Ressalte-se, também, que a instituição do regime de diárias, ainda que na esfera do Legislativo, não deverá ser vista como um ato *interna corporis* da Câmara. A sua implantação gera despesas que, embora venham a ser cumpridas mediante a dotação orçamentária da Câmara (a qual não tem orçamento próprio), constitui-se em unidade do orçamento global do Município, que é uno.

Veja-se que o regime de diárias deverá ser estabelecido por Lei que fixará os valores para servidores, titulares de Poderes e outros, disciplinando condições para: devolução proporcional em caso de retorno antecipado (meia diária), prestação de contas e o seu prazo para apresentação, relatório circunstanciado da execução do serviço de que foi incumbido ou comprovação de frequência ao evento do qual participou.

As diárias devem estar previstas em Lei (valores e critérios de concessão) e regulamentadas (procedimentos de controle interno, meramente), por intermédio de Decreto (no âmbito do Executivo) ou Resolução (no âmbito do Legislativo), devendo haver previsão orçamentária específica.

Insta anotar que tanto a instituição da parcela sob enfoque quanto a atualização dos seus valores devem ser feitas por Lei específica.

Este Tribunal de Contas recomenda que, quando da fixação dos valores e o volume de concessões da verba em comento, seja levado em consideração os princípios insculpidos no artigo 37 da Carta Federal.

No Estado da Bahia, a matéria é disciplinada na Lei Estadual nº 6.677/1994 (artigos 68 e ss) e pelo Decreto nº 13.169/2011, os quais podem servir de paradigmas para diplomas semelhantes.

Assim sendo, conclui-se que **é possível a concessão de diárias a Vereador, para fins de custeio de despesas realizadas com hospedagem, desde tal benefício tenha previsão em Lei Municipal específica e que fique comprovado o efetivo deslocamento para local diverso da sede do Município por interesse público, após autorização do Gestor do Poder.**

É o parecer.

Salvador, 20 de setembro de 2019.

**Thayana Pires Bonfim
Assistente Jurídico**