



PROCESSO Nº : 105783/2016
INTERESSADO : CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE
ASSUNTO : AUDITORIA DE CONFORMIDADE
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

VOTO VISTA

CONTEXTUALIZAÇÃO

1. Trata o processo de Auditoria de Conformidade, instaurada para apurar os atos de gestão sobre a folha de pagamento da Câmara Municipal de Várzea Grande, onde uma das irregularidades apontadas está relacionada ao instrumento adequado para regulamentar verbas indenizatórias pagas aos parlamentares.

2. O Ministério Público de Contas opinou, entre outras providências, pela instauração de Incidente de Inconstitucionalidade quanto à aplicabilidade da Lei 3.627/2011, que excluiu o dever dos vereadores da Câmara Municipal de Várzea Grande de prestar contas das verbas indenizatórias recebidas em função do exercício da atividade parlamentar.

3. Com relação ao incidente suscitado, o Relator Conselheiro Interino João Batista, assim se manifestou:

*“Portanto, a Lei Municipal nº 3.627/2011, ao destinar a regulamentação da prestação de contas por resolução do Poder Legislativo, observou materialmente a Constituição Federal de 1988, uma vez que não veiculou comando normativo contrário ao princípio da obrigatoriedade da prestação de contas, motivo pelo qual **afasto o incidente de inconstitucionalidade** suscitado pelo Ministério Público de Contas.”*

4. Mesmo entendendo não haver inconstitucionalidade na Lei 3627/2011, o ilustre Relator votou no sentido de, entre outras providências, **suspender as verbas indenizatórias até a edição de lei específica fixando o valor da verba e sua aplicabilidade**, em face do



caráter vinculante da Resolução de Consulta 29/2011 deste Tribunal de Contas.

5. Pedi e obtive vista do processo para melhor formar meu convencimento especialmente com relação à exigência de lei ordinária específica para regulamentar as verbas indenizatórias pagas pelo exercício das atividades parlamentares dos vereadores da Câmara Municipal de Várzea Grande.

6. A equipe de auditoria, preliminarmente, apurou que a Lei 2.730/2004 instituiu a verba indenizatória pelo exercício parlamentar, e a Resolução 07/2011 fixou o valor em R\$ 9.000,00 (nove mil reais).

6. Pois bem, este Tribunal há muito orienta os fiscalizados com relação às instituição e regulamentação de verbas indenizatórias devidas aos agentes públicos, a exemplo da Resolução de Consulta 29/2011, cujos fundamentos serviram de base para a decisão do Conselheiro Interino João Batista, de suspender as referidas verbas para os vereadores do mencionado município até edição de lei ordinária que regule a aplicação da Lei 3.627/2011¹.

7. Nos termos da RC 29/11:

Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA OLÍMPIA. CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL. VEREADOR. VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA. POSSIBILIDADE, SE OBSERVADOS OS REQUISITOS. IMPOSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DE DESPESAS COM MANUTENÇÃO DO GABINETE DO PARLAMENTAR. POSSIBILIDADE DE RESSARCIMENTO DE DESPESAS COM ABASTECIMENTO DE VEÍCULO PARTICULAR DO VEREADOR E DE ACUMULAÇÃO COM A DIÁRIA, QUANDO CONTEMPLAREM O RESSARCIMENTO DE DESPESAS DISTINTAS. PRESTAÇÃO DE CONTAS NOS TERMOS DA LEI QUE A INSTITUIR. **1) A verba indenizatória deve ser instituída mediante lei** que especifique expressamente as despesas que serão objeto de ressarcimento e as atividades parlamentares desenvolvidas no interesse da Administração Pública, devendo haver um nexo de causalidade entre as despesas e as atividades previstas na lei. **2)** A verba indenizatória não deve ser utilizada para pagamento de despesas com gabinete do parlamentar, a exemplo de material de escritório e assessoria jurídica, as quais devem ser submetidas ao regular processo de planejamento e execução pela administração da câmara, sob pena de configurar indevida descentralização orçamentária-financeira dos gastos públicos. **3)** Em regra, é vedada a utilização de veículo

1



particular a serviço da administração, bem como o pagamento de despesas com abastecimento desses veículos com recursos públicos. Contudo, em se tratando de verba indenizatória, é possível sua utilização para ressarcimento de despesas com abastecimento de veículo particular do vereador, desde que se trate de despesa de interesse da administração custeada diretamente pelo agente no exercício de suas atribuições. **4)** A verba indenizatória não pode ser destinada ao pagamento de despesa já indenizada sob outra forma, sob pena de se configurar duplicidade de pagamento da mesma despesa. Nesse sentido, só é possível a acumulação da concessão de verba indenizatória com diária ou adiantamento quando decorrerem de fatos geradores distintos. **5) A prestação de contas da verba indenizatória deve ser apresentada de acordo com os critérios estabelecidos em lei**, podendo, inclusive, a respectiva lei regulamentadora dispensar a apresentação de comprovantes de despesas.

8. Em outra parte de seu voto, o relator justifica a necessidade de lei específica nos seguintes termos:

*“... A exigência de lei, prevista na mencionada Resolução de Consulta [RC 29/11-TCE/MT] decorre da **inexistência de competência privativa de casa legislativa**, no artigo 51 da CF/88, aplicado por simetria aos Poderes Legislativos estaduais e municipais, para a edição de resolução legislativa (artigo 59, inciso VII, da CF/88) sobre prestação de contas e fixação de valor de verba indenizatória para os seus pares”.*

7. Com relação às competências do Poder Legislativo Federal e para deslinde da matéria aqui discutida, cumpre observar os comandos constitucionais relacionados. Nesse contexto, os artigos 49, 51 e 52, estabelecem 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;
(...)

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;
(...)

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;...



8. Em respeito ao **Princípio da Simetria**, que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, sempre que possível, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República - *principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação* -, a Constituição do Estado de Mato Grosso e a Lei Orgânica de Várzea Grande, que funciona como uma Constituição Municipal, na mesma linha, dispõem que:

CE/MT

Art. 26 É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa: (...)

XIV - dispor sobre sua organização, funcionamento, poder de polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal e neste Constituição.

LO/VG

Art. 37 - Compete privativamente à Câmara Municipal, exercer as seguintes atribuições, além de outras: (...)

IV. propor a criação ou a extinção dos cargos dos serviços administrativos internos e a fixação dos respectivos vencimentos; ; (...)

10. Observa-se que é a Constituição da República - *como um conjunto de normas que regem e organizam o Estado e de princípios jurídicos a que todos devem submissão* - que estabelece as regras a que todos devem seguir. Ela está no ápice do ordenamento jurídico constitucional e nenhuma norma jurídica pode contrariá-la material ou formalmente, sob pena de inconstitucionalidade² e afronta ao **Princípio da Supremacia da Constituição**.

11. Ao ensinar sobre a Supremacia Constitucional, José Afonso da Silva assevera:

“Toda autoridade só nela [Constituição da República] encontra fundamento e só ela

² Segundo Hans Kelsen, uma norma jurídica para ser válida necessita buscar seu fundamento de validade em uma norma superior. Sobre este assunto discorreu largamente o Mestre da Escola de Viena, de forma a assentar a sua teoria escalonada do ordenamento jurídico. Da sua Teoria Pura do Direito destaca-se o trecho a seguir: *A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da relação de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por seu turno, é determinada por outra, e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental—pressuposta. A norma fundamental hipotética, nestes termos — é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora.*



confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental.^{3º}.

12. Juridicamente a Constituição da República é a lei suprema. É nela que o Estado encontra sua estrutura, que os Poderes encontram suas competências - inclusive normativa -, que o cidadão encontra seus direitos fundamentais.

13. Dos dispositivos acima transcritos, observa-se que as normas de organização e funcionamento estão inseridas nas competências privativas dos Poderes Legislativos, em todas as esferas, o que significa dizer que o Chefe do Poder Executivo não poderá interferir no ato normativo decorrente - com sanção ou veto -, sob pena de intromissão de um Poder no outro e afronta ao Princípio da Separação de Poderes⁴ inserto no art. 2º da Carta Fundamental⁵.

14. É o que determina, expressa e literalmente, o art. 48 da CR/88:

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, especialmente sobre: ...

15. Isso é assim, porque existem atos normativos que devem ser usados para normatizar matérias que afetam a **coletividade em geral**, e por isso mesmo reclamam a participação dos Poderes Legislativo e Executivo, na condição de representantes legítimos do povo. Ao passo que outros atos normativos existem para tratar de **matéria exclusiva do Poder Legislativo**, que dizem respeito à organização, ao funcionamento ou à atividade de fiscalização do Legislativo.

³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2.011, p. 46

⁴ Nesse contexto, vale ressaltar que a tripartição dos poderes continua sendo cláusula pétrea, ou seja, valor essencial, norteador e que não se pode suprimir da ordem político jurídica constitucional. PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Revisitando a Teoria da Separação dos Poderes. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 13, n. 148, jun. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=95755>>. Acesso em: 16 maio 2018

⁵ CR/88 Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



16. Convém salientar que para tratar de subsídios de membros de poder, a própria CR/88 estabelece a necessidade de lei específica, ao dispor que:

Art. 37...

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;...

17. Com relação à verba indenizatória, a Carta Fundamental estabelece, que:

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**.

18. Didática e sucintamente, é oportuno **distinguir remuneração de verba indenizatória**, especialmente porque ambos os institutos representam, na prática, pagamentos em favor de agente público, mas que, no entanto, não se confundem.

19. **Remuneração** apresenta uma acepção ampla, englobando diversas espécies remuneratórias, como vencimentos e subsídios. Entretanto, qualquer que seja a espécie de remuneração, importa salientar que todo valor pecuniário pago a título de remuneração tem a característica distintiva de representar uma **contrapartida** financeira ao agente público⁶ por seu trabalho.

20. **Indenização**, por sua vez, toda **compensação ou retribuição** monetária feita pelo Poder Público, para reembolsar despesas realizadas ou ressarcir perdas sofridas pelo agente público no desempenho de sua função. Essa é a principal razão da

⁶ Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, agentes públicos são todos aqueles investidos em atividade de natureza estatal. Classifica-os em agentes políticos, servidores públicos e particulares em atuação colaboradora com o Poder Público. Agentes políticos "são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes do que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder". São agentes políticos, portanto, o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os Ministros e Secretários das diversas pastas, os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores. (Curso de Direito Administrativo, 5ª ed., Malheiros, p. 123).



indenização, caso contrário, o fato resultaria na redução indireta da remuneração do agente e enriquecimento ilícito da Administração Pública.

21. Para Hely Lopes Meirelles⁷, as verbas indenizatórias:

"... destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou em decreto, se aquela permitir. Tendo natureza jurídica indenizatória, não se incorporam a remuneração, não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não estão sujeitas ao imposto de renda. ...Seus valores não podem ultrapassar os limites ditados por essa finalidade, não podem se converter em remuneração indireta. Há de imperar, como sempre, a razoabilidade."

22. O dinheiro destinado ao servidor público ou agente político a título indenizatório, portanto, não lhe serve de contrapartida pelo serviço, como acontece ao receber remuneração, mas sim, para ressarcir-lo de um valor com o qual o Poder Público deveria arcar.

23. Porém, para ambos os casos – remuneração e indenização -, a Constituição da República exige **lei** para sua instituição – assim como a RC 29/11 TCE/MT -, com a ressalva de que para tratar de **remuneração a lei deve ser específica**, ou seja, **monotemática**, nas palavras da Ministra Carmem Lúcia⁸ e do Ministro Carlos Ayres Britto⁹.

24. Trata-se de matéria submetida ao **princípio da reserva legal**, cuja ocorrência se dá *"quando uma norma constitucional atribui determinada matéria exclusivamente à lei formal (ou a atos equiparados, na interpretação firmada na praxe), subtraindo-a, com isso, à disciplina de outras fontes, àquelas subordinadas"*¹⁰.

⁷ Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores. 35ª edição, p. 503/504.

⁸ [...] E eu não encontrei, na jurisprudência do Supremo, o cuidado entre o que é **lei específica** – porque o que for de lei complementar não pode vir por medida provisória. O que for de lei específica seria uma lei que teria como objetivo uma matéria única, mas também, às vezes, como processo único. Mas, de toda sorte, aqui, **como a Constituição diz "lei específica", quer dizer, a lei monotemática, aquela que só pode cuidar desse assunto**, pareceu-me que realmente não haveria. STF. Plenário. ADI 4.029/AM. Rel.: Min. LUIZ FUX. Voto da Min. CARMEN LÚCIA. 8/3/2012. *DJe* 125, 27 jun. 2012.

[...] **de se entender por lei específica a que se caracteriza por ser monotemática e dirigida a uma situação por ela específica**. Não há de considerar preenchida a exigência constitucional estabelecida naquela norma por uma lei que pudesse ser tida como um "cheque em branco legislativo", como se deu na espécie. STF. Plenário. ADI 64/RO. Rel.: Min. CARMEN LÚCIA. 21/11/2007. *DJe* 31, 22 fev. 2008; *RTJ* vol. 204(3), p. 941; *LexSTF* v. 30, n. 352, 2008, p. 33-43.

⁹[...] Essas matérias apenas reflexamente de imprensa é que podem ser objeto de lei, e, ainda assim, **lei específica, lei monotemática**; não lei orgânica, não lei onivalente; enquanto as matérias nuclearmente de imprensa não podem ser objeto de nenhum tipo de lei. [...]. STF. Plenário. Recurso extraordinário 511.961/SP. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 17/6/2009. *DJe* 213, 13 nov. 2009; *RTJ* vol. 213, p. 605.

¹⁰ CRISAFULLI, Vezio apud SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 421.



25. José Afonso da Silva¹¹, ao estabelecer a diferença entre os princípios da legalidade e da reserva legal, ensina que:

...o primeiro significa a submissão e o respeito à lei, ou a atuação dentro da esfera estabelecida pelo legislador. **O segundo consiste em estatuir que a regulamentação de determinadas matérias há de fazer-se necessariamente por lei...** Assim, afirma quando essa outorga consiste no poder amplo e geral sobre qualquer espécie de relações (...), tem-se o princípio da legalidade. Todavia, **quando a Constituição reserva conteúdo específico, caso a caso, à lei, encontramos-nos diante do princípio da reserva legal.**

26. A expressão *lei*, no entanto, pode ser em sentido material ou formal. A lei em sentido **material** é toda norma ou ato normativo de caráter geral e abstrato¹² que disciplina as relações jurídicas entre os sujeitos de direito. Nela considera-se primordialmente a **matéria nela veiculada**.

27. Em sentido **formal**, entende-se por lei toda norma ou ato normativo produzido em atenção ao **processo legislativo** previsto nos arts. 49 a 59 da Constituição Federal. A ideia central da classificação da lei em sentido formal é a "forma", o rito, o processo pelo qual a norma passa para ser produzida e se incorporar no ordenamento jurídico.

28. Segundo a doutrina de José Afonso da Silva:

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.... 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 (...).

29. Lei é, portanto, ato normativo geral e abstrato que introduz modificação no ordenamento jurídico (material) ou ato normativo editado pelo Poder Legislativo

¹¹ Curso de direito constitucional positivo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 421

¹² O caráter geral se refere à aplicação da norma a um número indeterminado, desconhecido, de indivíduos. O legislador não pode saber com exatidão os sujeitos que serão atingidos pela norma.

O caráter abstrato, por sua vez, reflete-se na ideia de que a lei é um comando que tende a se repetir sucessivas vezes, sempre que se configurar, no mundo real, a situação hipotética prevista na norma.



decorrente de processo legislativo (formal).

30. Todos os atos normativos de competência exclusiva e ou privativa das Casas Legislativas cujos fundamentos advém da própria Constituição Federal são leis, tanto em sentido material quanto formal.

31. O requisito material está previsto nos arts. 49, 51 e 52, já transcritos, ao passo que o requisito formal está expresso no art. 59, todos da Carta Magna:

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.

32. Na mesma linha estão a Constituição do Estado de Mato Grosso¹³ e a Lei Orgânica do Município de Várzea Grande¹⁴.

33. A razão da existência simultânea de diferentes atos normativos oriundos de processo legislativo, é porque se destinam para situações ou objetos diferentes. Segundo Jean-Louis Bergel¹⁵, essa reunião normativa é levada a efeito de maneira organizada, refletindo dessa forma um sistema jurídico de normas em que cada uma tem seu raio de atuação própria dentro do sistema.

34. Nesse contexto, são adequados, portanto, para regular matéria privativa do Legislativo, os decretos legislativos e/ou as resoluções, ambos atos normativos primários, com força de lei, que não reclamam a participação do Poder Executivo, e que encontram força diretamente nas respectivas Constituições.

¹³CE/MT Art. 37 O processo legislativo compreende a elaboração de: I – emendas à Constituição; II – leis complementares; III – leis ordinárias; IV – leis delegadas; V – decretos legislativos; VI – resoluções.

¹⁴ LO/VG. Art. 44 - O processo legislativo municipal compreende a elaboração de: I. emendas à Lei Orgânica Municipal; II. leis complementares; III. leis ordinárias; IV. leis delegadas; V. decretos legislativos; VI Resoluções e portarias.

¹⁵ *Teoria geral do direito*, p. 103.



35. A exigência deste Tribunal para que os Poderes Legislativos regulamentem a verba indenizatória para atividades parlamentares decorre do excesso de formalismo e da equivocada interpretação da Constituição Federal e da referida Resolução de Consulta 29/2011, as quais exigem, ambas, apenas e tão somente **lei em sentido amplo**.

36. Tanto é assim, que a verba indenizatória, de regra, é instituída e regulamentada por atos próprios de cada Casa.

37. No Senado Federal, por ser assunto interno, de gestão, a matéria referida verba foi instituída e regulamentada completamente pelo **Ato da Comissão Diretora 3/2003**, cujos fundamentos foram extraídos do Regimento Interno da Casa – Resolução 17/89.

A COMISSÃO DIRETORA DO SENADO FEDERAL, no uso de suas atribuições regimentais e regulamentares, RESOLVE:

Art. 1º Fica instituída, nos moldes definidos no âmbito da Câmara dos Deputados, a verba indenizatória pelo exercício da atividade parlamentar, destinada ao pagamento de despesas mensais realizadas pelo Senador com aluguel – de imóvel, de veículos ou de equipamentos – com material de expediente para escritório, com locomoção e com outras despesas diretas e exclusivamente relacionadas ao exercício da função parlamentar.

(...)

38. A Câmara dos Deputados, por sua vez, instituiu a verba denominada Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar – CEAP por meio do Ato da Mesa 43, unificando as verbas para o custeio de despesas típicas do exercício do mandato parlamentar. Além da instituição da verba, o Ato regulamentou os valores e a prestação de contas, e deu outras providências.

A CÂMARA DOS DEPUTADOS RESOLVE:

Art. 1º Fica instituída a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar - CEAP, destinada a custear gastos exclusivamente vinculados ao exercício da atividade parlamentar, observados os limites mensais estabelecidos no Anexo.

(...)

39. No caso de Várzea Grande, ora em julgamento, não há mais que se discutir a criação da verba indenizatória aos parlamentares daquele município, uma vez que a mesma já foi



instituída pela Lei 3.627/2011, que, no entanto, remeteu à normas internas a sua regulamentação.

40. Como agentes políticos¹⁶ investidos de mandato legislativo municipal, as funções dos vereadores, em geral, se assemelham às funções dos demais parlamentares de outros entes da federação.

41. Neste sentido, Nelson Nery Costa assevera que: *"Os Vereadores possuem uma representação política e exercem mandato eletivo de forma assemelhada aos dos parlamentares federais e estaduais. Aqueles diferem, basicamente, destes, por conta do território municipal e assuntos de interesse local"*¹⁷.

42. Nas palavras de Antônio Flávio, *"...evidentemente que, em se tratando de norma legal municipal, qualquer que seja a espécie legislativa (emendas orgânicas, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos ou resoluções) a que pertença, deverá estar conformada com a ordem constitucional geral (Constituição Federal), com a ordem constitucional parcial de âmbito regional (Constituição do Estado) e também com a ordem estruturante local (Lei Orgânica Municipal)"*¹⁸.

CONCLUSÃO

43. Nesse cenário, pode-se afirmar que os atos normativos emanados pelas Câmaras Municipais, decorrentes de processo legislativo, possuem a mesma força de ato normativo primário, ou seja, de lei.

16 Celso Antônio Bandeira de Mello, depois de conceituar agentes públicos – todos aqueles investidos em atividade de natureza estatal – classifica-os em agentes políticos, servidores públicos e particulares em atuação colaboradora com o Poder Público. Nesta classificação, agentes políticos “são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes do que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores...O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um múnus público. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da civitas e por isto candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade” (Curso de Direito Administrativo, 5ª ed., Malheiros, p. 123).

17 COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 177

18 Oliveira, Antônio Flávio de. O processo legislativo no âmbito municipal e sua importância no contexto constitucional brasileiro. **Fórum Municipal & Gestão das Cidades - FMGC**
Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jul./set. 2015



44. Com os fundamentos até aqui expostos e com embasamento na doutrina abalizada, a criação e/ou instituição da verba indenizatória para atividades parlamentares, e sua regulamentação, por ser matéria inserida na organização e funcionamento de cada Casa Legislativa, pode ser viabilizada por meio do decreto legislativo ou a resolução, ambos instrumentos previstos na Constituição Federal, e por simetria, repetidos na Constituição Estadual e, no caso em julgamento, na Lei Orgânica do Município de Várzea Grande.

45. Frise-se, os Decretos Legislativos e as Resoluções, são leis em sentido material e formal, provenientes de competências exclusivas e do processo legislativo, editados 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.

46. Diante do exposto, acompanho parcialmente o Relator, e VOTO no sentido de excluir a determinação de suspensão do pagamento da verba indenizatória até que lei específica seja editada, excluindo, em consequência, a determinação de edição de lei ordinária regulando a referida verba paga aos parlamentares de Várzea Grande.

47. Voto, ainda, pela exclusão de quaisquer sanções decorrentes desse apontamento, mantendo os demais termos do voto condutor.

48. É como voto.

Cuiabá, 04 de junho de 2018.

(assinatura digital)

Conselheiro Interino MOISES MACIEL

Portaria 126/2017