



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls.nº.....
Proc.nº 2279/18
.....

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

PARECER N. : 0182/2020-GPETV

PROCESSO N° : 2279/2018 
INTERESSADO : CÂMARA MUNICIPAL DE JI-PARANÁ
ASSUNTO : PRESTAÇÃO DE CONTAS – EXERCÍCIO 2017
RESPONSÁVEL : AFONSO ANTÔNIO CÂNDIDO E OUTROS
RELATOR : CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Tratam os autos da prestação de contas do exercício de **2017** da **Câmara Municipal de Ji-Paraná**, de responsabilidade do Sr. Afonso Antônio Cândido, Vereador Presidente no exercício em apreço.

A prestação de contas foi encaminhada ao Tribunal de Contas em 28.03.2018, tempestivamente, de acordo com o artigo 52, alínea 'a', da Constituição Estadual, bem como os balancetes mensais.

Na análise de toda a documentação apresentada, o Corpo Técnico concluiu na última análise técnica (ID 845253) pelo julgamento **regular com ressalvas**, tendo em vista a afronta ao artigo 29, VI, da Constituição Federal, em razão da inobservância ao princípio da anterioridade quando da edição da Resolução n. 3029/17, a qual embasou a instituição e pagamento dos auxílios alimentação, odontológico e saúde aos servidores ativos (dentre eles os vereadores) da Câmara Municipal de Ji-Paraná, na mesma legislatura que surtiu seus efeitos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls.nº.....
Proc.nº 2279/18
.....

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

Com essa conclusão, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para a manifestação na forma regimental.

É o breve relato.

Primeiramente, cumpre destacar análise dos aspectos contábeis da Prestação de Contas referente ao exercício financeiro de 2017 da Câmara Municipal de Ji-Paraná.

Neste contexto, vislumbra-se que a presente Prestação de Contas foi entregue tempestivamente, isto é, 28.03.2018 (ID 628439), de igual modo todos os balancetes mensais foram entregues dentro do prazo exigido pelos regulamentos afetos ao caso.

Por logo, infere-se que a referida prestação de contas anual possui todos os elementos exigidos (Item 2.2.1 - ID 845253), igualmente, os saldos registrados no grupo Caixa e Equivalentes de Caixa representam adequadamente as disponibilidades financeiras da entidade auditada (Item 2.3.1 - ID 845253) e não houve déficit, tendo em vista o resultado orçamentário encontrado é irrisório para as contas do jurisdicionado atendendo ao art. 1º, §1º, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 (Item 2.3.2 - ID 845253).

Em continuidade, o valor do patrimônio líquido da entidade concilia com os resultados acumulados (Item 2.4.1 - ID 845253), bem como ilustrou-se que o saldo da conta Estoque é consistente com a movimentação do período (Item 2.5.1 - ID 845253) e o valor registrado como imobilizado representa o ativo tangível que é mantido para o uso na



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls.nº.....
Proc.nº 2279/18
.....

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

produção ou fornecimento de bens ou serviços públicos (Item 2.6.1 - ID 845253).

Verificou-se ainda que os ativos e passivos estão adequadamente evidenciados no Balanço Patrimonial, apesar de divergência encontrada, essa se deu em virtude da não inscrição do valor dos "Restos a Pagar Não Processado" que consta do Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (Item 2.7.1 - ID 845253), consta ainda que os gastos totais da Câmara Municipal foram realizados dentro do limite constitucional, ou seja, 5,98% das receitas apuradas no exercício anterior para fins de cômputo do limite R\$ 8.241.487,5 (limite 6%, item 2.8.1 - ID 845253).

Nota-se que a gestão fiscal inerente à Câmara Municipal ora analisada atendeu aos pressupostos de responsabilidade fiscal exigidos na Lei Complementar Federal n. 101/2000 e ao limite legal previsto no disposto do Art. 29-A, §1º da CF (Item 2.10.1 - ID 845253).

A respeito da atuação do controle interno do Legislativo Municipal de Ji-Paraná O Relatório Anual de Controle Interno (pp. 283/294, ID 629439) não especificou achado de auditoria, contudo o Controle Interno da Câmara apontou uma série de recomendações (p. 293, ID 629439) as quais possuem finalidade de aprimorar os sistemas de controle interno, clamando por um serviço público mais eficiente e transparente, permitindo uma visão gerencial, estabelecendo procedimentos claros e definidos e impondo um controle preventivo, com intuito de assegurar maior proteção ao patrimônio e melhorar a qualidade das informações, assim sendo, houve manifestação do controle



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls.nº.....
Proc.nº 2279/18
.....

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

interno a respeito da prestação de contas apresentada, cumprindo o seu mister entabulado no art. 74, IV, da CF (Item 2.12.1 - ID 845253).

Noutro prisma, a respeito dos subsídios dos vereadores, constatou-se pagamento em numerário superior ao limite definido pela Carta Republicana, por logo houve violação ao art. 39, §4º, da CF, consoante fora demonstrado pelo achado A1, vez que a Câmara Municipal em testilha efetuou pagamentos aos Edis de auxílio alimentação, saúde e odontológico (Item 2.9.1 - ID 845253), todavia vale tecer alguns comentários pormenorizados nos articulados vindouros.

Consoante fora relatado acima, foi detectado no relatório técnico inaugural o pagamento do **subsídio dos Vereadores acima do limite**, em desacordo com o §4º do art. 39, bem como aos critérios do art. 29, VI, ambos da CF.

Em razão disso, propôs que fosse expedido mandado de audiência aos responsáveis, o que foi acolhido pelo Relator, conforme Decisão em Definição de Responsabilidade DM-GCVCS-TC 00021/2019 (ID 721648). Todos os responsáveis foram notificados e apresentaram suas manifestações tempestivamente (certidão ID 773002).

Em análise das defesas, o Corpo Técnico concluiu que as justificativas apresentadas não eram suficientes para afastar a irregularidade apontada, vez que o pagamento dos auxílios alimentação, odontológico e saúde fora embasado em norma que não respeitou o princípio da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls.nº.....
Proc.nº 2279/18
.....

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

anterioridade, propondo dessa forma o julgamento **regular com ressalva** das contas.

Pois bem.

Observa-se que a controvérsia aventada nos autos cinge-se em analisar se a concessão dos auxílios aos Vereadores do Município de Ji-Paraná contrariou o princípio da anterioridade preconizado no art. 29, VI, da Carta Magna.

De fato, inicialmente não se vislumbra incompatibilidade entre o regime remuneratório por meio de subsídio (art. 39, § 4º, da CF) e o pagamento de verba de caráter indenizatório, no caso, os auxílios, cujo alcance foi estendido aos vereadores por meio da Lei n. 3029/2017, publicada em 21/2/2017 e que entrou em vigor na mesma data (fls. 23, Documento 3555/19).

Em pesquisa sobre o tema em debate, vale trazer à baila o julgamento da ADI n. 4822, proposta contra a Resolução 133/2011 do Conselho Nacional de Justiça, em que o Ministro Marco Aurélio Mello do STF se posiciona quanto a natureza do auxílio alimentação:

"O Ministro Marco Aurélio assinalou, ainda, que essa situação não fora modificada com a EC 19/98, que definiu a figura do "subsídio" como forma exclusiva de remuneração dos magistrados, a impor novos parâmetros e escalas. Mencionou que a verba questionada possuiria caráter indenizatório, haja vista consistir em valor a ser pago aos magistrados para recompor o patrimônio individual em virtude de gastos realizados com alimentação ocorridos no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls.nº.....
Proc.nº 2279/18
.....

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

âmbito do exercício da função judicial. **Assim, o auxílio-alimentação não se enquadraria no conceito de verba remuneratória, gênero do qual seriam espécies os "vencimentos" e os "subsídios".**

Veja-se que a regra entabulada no art. 39, § 4º, da Carta Magna, está a vedar a percepção de qualquer **parcela remuneratória** pelo agente político de modo que não alcança as verbas que detenham nítido caráter indenizatório.

Além disso, cabe frisar que o §4º do art. 39 da CF deve ser interpretado em conjugação com o § 3º do mesmo dispositivo, inferindo-se que, além dos subsídios, possam os agentes perceber vantagens pecuniárias de caráter indenizatório ou excepcionais, como é o caso do adicional de férias, o décimo terceiro salário - como já decidiu a Egrégia Corte de Contas de Rondônia pela exigência de lei em sentido estrito prevendo o benefício e obediência ao princípio da anterioridade de legislatura (art. 29, VI, CF), consoante denota o Parecer Prévio n. 32/2003, o acréscimo de horas extraordinárias e o adicional de trabalho noturno.

José dos Santos Carvalho Filho, Professor de Direito Administrativo e Constitucional, em um artigo publicado em agosto de 2016, comenta "O confuso regime de subsídio remuneratório" e diz¹:

"Sob o aspecto teórico, o subsídio só poderia comportar o acréscimo de verbas de caráter

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. O confuso regime de subsídio remuneratório. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2016/08/22/o-confuso-regime-de-subsidio-remuneratorio/>. Acesso em 13 de abril de 2020 as 10h23min.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls.nº.....
Proc.nº 2279/18
.....

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

indenizatório. Como se sabe, tais pagamentos têm o objetivo de cobrir ou reembolsar despesas necessariamente efetuadas pelo agente público, não cabendo a este arcar com esse ônus, sob pena de haver, indiretamente, redução no subsídio a que faz jus".

No mesmo sentido Hely Lopes Meirelles explica que estão excluídas do conceito de subsídio as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei, desde que tais observem os princípios constitucionais de legalidade, razoabilidade e moralidade².

Todavia, a interpretação literal dos substratos doutrinários e jurisprudencial supramencionados poderia gerar uma compreensão equivocada que não haveria qualquer restrição jurídica do subsídio comportar o acréscimo de verbas de caráter indenizatório, este *Parquet* se reserva ao debate do tema ao tempo que, malgrado a independência funcional inerente ao membros do MPC, suportado em precedentes anteriormente colacionados (por exemplo: Parecer n. 513/2018-GPEPSO e Acórdão AC1-TC 01545/18 insculpido no Proc. 934/2018) entende haver afronta ao princípio da anterioridade esculpida no art. 29, VI, da Carta Magna.

Ao passo que a jurisprudência firmada no âmbito do STF é categórica ao afirmar que **o subsídio** dos vereadores deve ser fixado pela Câmara Municipal para a legislatura subsequente, não havendo qualquer exceção constitucional expressa a essa regra, assim defronte ao

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 526.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls.nº.....
Proc.nº 2279/18
.....

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

caráter remuneratório desta modalidade de estipêndio, até o momento, o Pretório Excelso traz pacificação à matéria.

Sobre o tema, traz-se à baila alguns julgados da Colenda Corte Constitucional:

"DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. REQUISITOS PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO POPULAR. LEIS QUE CONCEDERAM REAJUSTE DE AGENTES POLÍTICOS NO CURSO DA MESMA LEGISLATURA. IMPOSSIBILIDADE. 1. A jurisprudência desta Corte se orienta no sentido de que a própria ilegalidade do ato praticado configura lesividade ao erário, sendo legítima a interposição da ação popular. Precedentes. 2. **O Supremo Tribunal Federal assentou que o art. 29, V, da Constituição Federal é autoaplicável, devendo o subsídio dos agentes políticos ser fixado até o final de uma legislatura para produzirem efeitos na seguinte.** Precedentes. (...). (AI n. 745.203/SP-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 05.08.2015). Negritou-se.

"CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADORES. REMUNERAÇÃO. FIXAÇÃO. LEGISLATURA SUBSEQUENTE. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. CF/88 ART. 29, V. **1. Princípio da anterioridade - A remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente** (CF, art. 29, V). Precedentes. 2. As razões do regimental não atacam os fundamentos da decisão agravada. 3. Agravo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls.nº.....
Proc.nº 2279/18
.....

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

regimental improvido" (RE n. 229.122/AgR-RS, Segunda Turma, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Dje de 18.12.2008). Grifos não originais.

Nota-se, assim, que no precedente supradestacado (RE n. 229.122/AgR-RS, Segunda Turma, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Dje de 18.12.2008) o STF menciona remuneração, gênero que comporta as espécies subsídio, vencimentos, auxílios, adicionais, dentre outras; por logo, toda espécie remuneratória, seja qual for a sua natureza, deve respeitar o princípio da anterioridade de legislatura.

Vale destacar que a finalidade do dispositivo insculpido no art. 29, VI, da CF é conferir prestígio aos princípios da moralidade e da impessoalidade na Administração Pública, impedindo que a vereança legisle em causa própria.

A respeito do princípio da moralidade administrativa, seguem-se as lições dos professores Dirley da Cunha Júnior e Marcelo Novelino:

"Sua origem remonta à antiga Roma, a partir da máxima de que nem tudo o que é legal é honesto. Deve-se entender por moralidade administrativa um conjunto de valores éticos que fixam um padrão de conduta que deve ser necessariamente observado pelos agentes públicos como condição para uma honesta, proba e íntegra gestão da coisa pública, de modo a impor que estes agentes atuem no desempenho de suas funções com



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls.nº.....
Proc.nº 2279/18
.....

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

retidão de caráter, decência, lealdade, decoro e boa-fé³".

Nesta senda, ponderando que a norma inauguradora da extensão do auxílio-alimentação aos vereadores foi aprovada na mesma legislatura a partir da qual surtirá efeitos, resta caracterizada a elaboração de diploma legislativo em causa própria, o que há de ser vigorosamente rechaçado no âmbito da República diante da afronta ao princípio da moralidade administrativa.

Neste contexto, a aplicação de tal vedação alcança mais à frente à fixação de subsídios do Edis, mas o implemento de qualquer vantagem pecuniária, involuntariamente de sua natureza, exceto as hipóteses elencadas alhures.

Assim sendo, a natureza jurídica da verba, no caso, torna-se é somenos importante, ponderando a razão de ser do princípio da anterioridade, que busca avigorar os princípios da moralidade e impessoalidade como dirigismos afetos à Administração Pública.

De tal modo, o Ministério Público de Contas entende que a concessão do pagamento das verbas denominadas auxílio alimentação, auxílio saúde e auxílio odontológico aos vereadores e servidores, instituída pela Lei Municipal n. 3029/2017, editada pela Câmara Municipal de Ji-Paraná, ofende o princípio da anterioridade, outrossim fere, por reflexo, os princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade, ambos insculpidos no art. 37, *caput*, da CF.

³ CUNHA JÚNIOR, Dirley. NOVELINO, Marcelo. Constituição federal para concursos. 6ª edição. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 319



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Fls.nº.....
Proc.nº 2279/18
.....

GABINETE DO PROCURADOR ERNESTO TAVARES VICTORIA

Por todo o exposto, em harmonia com a manifestação técnica (ID 845253), o Ministério Público de Contas, com fulcro no art. 81, I, da Lei Complementar n. 154/96, e suportado no precedente Acórdão AC1-TC 01545/18, opina sejam julgadas **REGULARES COM RESSALVAS** as contas da **Câmara Municipal de Ji-Paraná**, alusivas ao exercício de 2017, de responsabilidade do senhor **Afonso Antônio Cândido**, Vereador Presidente, nos termos do art. 16, II, da Lei Complementar n. 154/96, diante da concessão do pagamento de benefícios, instituídos pela Lei Municipal n. 3029/2017, em afronta ao princípio da anterioridade de legislatura, bem como violação ao princípio da moralidade administrativa e impessoalidade, respectivamente inculpidos no art. 29, VI, e art. 37, *caput*, ambos da Constituição Federal.

É o parecer.

Porto Velho/RO, 17 de abril de 2020.

ERNESTO TAVARES VICTORIA

Procurador do Ministério Público de Contas

Em 17 de Abril de 2020



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ERNESTO TAVARES VICTORIA
PROCURADOR