



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0254/2023-GPGMPC

PROCESSO N.: 2128/2023
ASSUNTO: PEDIDO DE REEXAME EM FACE DO ACÓRDÃO AC2-TC 00169/23,
AUTOS N. 01102/22
RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS – MPC
INTERESSADOS: ALAN FRANCISCO SIQUEIRA, APARECIDO VENÂNCIO DE JESUS,
BRAZ CARLOS CORREIA, ÉBER LOPES REIS, ÉDISON CRISPIN
DIAS, FLÁVIO BARBOSA PEREIRA, GÉFERSON DOS SANTOS,
HERMES BORDIGNON, JOSÉ CARLOS DA SILVA, MARLUCI
GABRIEL BARBOSA E OZIAS ALVES DOS SANTOS
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

Trata-se de Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador Miguidônio Inácio Loiola Neto (ID 1431530), em face do Acórdão AC2-TC 00169/23, prolatado nos autos n. 1102/22, que conheceu a Representação formulada pelo MPC, julgando-a parcialmente procedente, sem converter o feito em Tomada de Contas Especial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A decisão objurgada foi lavrada nos termos abaixo reproduzidos,

in litteris:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Representação manejada pelo Ministério Público de Contas suscitando possíveis ilegalidades na revisão geral anual dos subsídios dos vereadores do Município de São Francisco do Guaporé – RO, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros da 2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, por unanimidade de votos, em:

I – CONHECER a presente Representação, formulada pelo Ministério Público de Contas (ID n. 1203984), uma vez que preenchidos restaram os pressupostos processuais intrínsecos e extrínsecos aplicáveis à espécie versada, na forma do disposto no art. 52-A, III, da Lei Complementar n. 154, de 1996 c/c o art. 82-A, III do RITCE-RO;

II - JULGAR, no mérito, parcialmente procedente a presente Representação, proposta em desfavor do responsável, o Senhor ALAN FRANCISCO SIQUEIRA – CPF n. ***.000.242-**, Presidente da Câmara do Município de São Francisco do Guaporé-RO, que, na qualidade de Presidente, à época, praticou o ato administrativo consubstanciado na majoração e pagamento indevido dos subsídios dos vereadores da Câmara Municipal de São Francisco do Guaporé-RO, com base na Lei Municipal n. 1.954, de 17 de março de 2022, em inobservância a regra disciplinada no art. 29, inciso VI da CF/1988;

III – MANTER os efeitos da TUTELA ANTECIPATÓRIA INIBITÓRIA, deferida na Decisão Monocrática n. 0084/22-GCWCS (ID n. 1211888), que determinou ao Senhor ALAN FRANCISCO SIQUEIRA – CPF n. ***.000.242-**, Presidente da Câmara do Município de São Francisco do Guaporé-RO, COMO OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER, que se ABSTENHA de realizar os pagamentos dos subsídios dos Vereadores e do Vereador Presidente da Câmara Municipal, com base na Lei Municipal n. 1.954, de 17 de março de 2022, de modo que REALIZE os pagamentos de acordo com a Lei Municipal n. 1.794, de 2020;

IV- DEIXA-SE de impor a sanção pecuniária aos Senhores ALAN FRANCISCO SIQUEIRA – CPF n. 408.000.242-49, Presidente da Câmara do Município de São Francisco do Guaporé-RO, APARECIDO VENÂNCIO DE JESUS (Vice-presidente); HERMES BORDIGNON (2º Vice-Presidente); OZIAS ALVES DOS SANTOS (1º Secretário da Mesa); JOSÉ CARLOS DA SILVA (2º Secretário da Mesa); GÉFERSON DOS SANTOS (3º Secretário da Mesa); ÉBER LOPES REIS (Vereador); FLÁVIO BARBOSA PEREIRA (Vereador); BRAZ CARLOS CORREIA (Vereador); ÉDISON CRISPIN DIAS (Vereador); e MARLUCI GABRIEL BARBOSA (Vereadora); pertencentes à Câmara Municipal de São Francisco do Guaporé – RO,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

tendo em vista que os pagamentos e recebimentos dos subsídios por 5 (cinco) meses não geraram dano ao erário em face do recebimento de boa-fé por parte dos mencionados agentes políticos, conforme fundamentado em linhas precedentes;

V - NÃO CONVERTER o presente feito em Tomada de Contas Especial, ante a ausência de dano ao erário da Câmara Municipal de São Francisco do Guaporé-RO;

Irresignado com os termos do Acórdão AC2-TC 00169/23, o recorrente, em sede preliminar, aduziu ter sido intimado pessoalmente da decisão, de forma eletrônica, em 04.07.2023 (ID 1423339), e que, dessa forma, o prazo final para apresentação de sua irresignação seria 19.07.2023, não sendo válida para o *Parquet*, portanto, a certidão que atestou o trânsito em julgado em 13.07.2023 (ID 1429053). Diante disso, pretende que os Departamentos da Secretaria de Processamento e Julgamento sejam notificados a fim de observarem, para a contagem do prazo recursal, a prerrogativa da intimação pessoal do Ministério Público de Contas.

No mérito, afirmou que as Leis Municipais n. 80/21 e n. 1954/22 de São Francisco do Guaporé, que concederam aos vereadores da Câmara daquela localidade, a partir de 1º.01.2022, respectivamente, a majoração do auxílio alimentação e a revisão geral anual, contrariam o princípio da anterioridade e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

Alegou, por consequência, que o “Acórdão AC2-TC 00169/23 não representou a solução adequada ao caso concreto relativamente à conclusão de inexistência de dano ao erário decorrente do pagamento dos subsídios majorados, posto que considerou a boa-fé do Vereadores no recebimento de valores indevidos, assim como o julgamento não se mostrou adequado quanto a possibilidade de majoração do auxílio-alimentação durante a legislatura”.

Pontuou, também, que não há boa-fé no recebimento de verba contrária à Constituição, e que a majoração do subsídio em 16% aos vereadores, a título de revisão geral anual, em índice superior àquele concedido aos servidores (11%), igualmente aponta para a má-fé que se pretende reconhecer.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Asseverou, ainda, que a natureza indenizatória do auxílio-alimentação não afasta a obrigatoriedade de observância ao princípio da anterioridade, e que esta Corte de Contas já tem decidido neste sentido (Acórdão AC1-TC n. 01545/18, prolatado no processo n. 00934/18).

Alfim, pugnou pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu provimento, de forma a converter os autos em Tomada de Contas Especial, com o fito de apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano ao erário decorrente dos pagamentos e recebimentos de subsídios pelos Vereadores com fundamento na Lei Municipal n. 1.954/2022, que majorou os subsídios dos Vereadores da Câmara Municipal de São Francisco do Guaporé durante a legislatura, e do auxílio-alimentação em valor majorado, durante a legislatura, pela Lei Complementar Municipal n. 80/2021, em ofensa ao princípio da anterioridade, sem o que se falar em boa-fé dos responsáveis.

Foi juntada certidão aos autos em epígrafe (ID 1445226), que atesta a tempestividade do recurso.

Na sequência, o Conselheiro relator, por meio da decisão DM 0102/2023-GCJEPPM (ID 1449986), conheceu do recurso interposto pelo MPC, conferindo-o efeito suspensivo, por considerar preenchidos seus requisitos de admissibilidade; determinou a notificação dos Senhores Alan Francisco Siqueira, Aparecido Venâncio de Jesus, Braz Carlos Correia, Éber Lopes Reis, Édison Crispin Dias, Flávio Barbosa Pereira, Géferson dos Santos, Hermes Bordignon, José Carlos da Silva, Marlucci Gabriel Barbosa e Ozias Alves dos Santos, todos Vereadores de São Francisco do Guaporé, para, no prazo de 15 dias, apresentarem contrarrazões ao Pedido de Reexame; esgotado o referido prazo, determinou o encaminhamento ao MPC para manifestação, nos termos regimentais; e, por fim, após todo o trâmite, o retorno do feito para o seu julgamento.

Posteriormente foram apresentadas as contrarrazões dos Senhores Alan Francisco Siqueira; Aparecido Venâncio de Jesus; Braz Carlos Correia;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Eber Lopes Reis; Edison Crispin Dias; Flávio Barbosa Pereira; Géferson dos Santos; Hermes Bordignon; José Carlos da Silva; Marlucci Gabriel Barbosa; e Ozias Alves dos Santos, Vereadores do Município de São Francisco do Guaporé, tempestivamente nos termos da Certidão Técnica ID 1464323.

Na sequência foram remetidos os autos à esta Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas para emissão de parecer, nos termos regimentais.

É o relatório.

DA ADMISSIBILIDADE

Na mesma senda do juízo provisório de admissibilidade realizado pela relatoria, por meio da decisão DM 0102/2023-GCJEPPM (ID 1449986), o recurso em análise preenche os requisitos de admissibilidade previstos na LC n. 154/96 e no RITCERO, devendo ser conhecido.

DO MÉRITO

Trata-se de recurso, interposto pelo Procurador de Contas Miguidônio Inácio Loiola Neto, contra decisão proferida em sede de representação pela 2ª Câmara, por meio do Acórdão AC2-TC 00169/23 (ID 1414668), que julgou parcialmente procedente a pretensão inicial, contra a presidência da Câmara do Município de São Francisco do Guaporé.

O *decisum* objurgado reconheceu a prática de ato administrativo consubstanciado na majoração e pagamento indevido dos subsídios dos respectivos vereadores, com base em concessão de revisão geral anual nos termos da Lei Municipal n. 1.954/22, em inobservância à regra disciplinada no art. 29, inciso VI, da CF/88, porém, dispensando os beneficiados do ressarcimento da quantia recebida, por entender que foram auferidas de boa-fé, no mesmo passo em que deixou de reconhecer a irregularidade no aumento de auxílio-alimentação durante a legislatura, por entender inaplicável às verbas indenizatórias o princípio da anterioridade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Ambas as conclusões, por contrastarem com o entendimento exposto pelo recorrente nos autos originários, foram impugnadas pelo recurso em análise.

Quanto à primeira questão, qual seja, o reconhecimento de boa-fé aos beneficiados que receberam indevidamente verbas decorrentes do indevido aumento dos próprios subsídios por meio da concessão, dentro da mesma legislatura, de revisão geral anual, tenho que a irresignação recursal merece guarida.

Como já afirmado no processo de origem,¹ as limitações constitucionais à prerrogativa, dada aos legisladores locais, de regulamentar a própria remuneração, dentre as quais destaco, para os fins aos quais se destina esta manifestação, a regra da anterioridade estampada no artigo 29, inciso VI, da CF/88, que prescreve que a remuneração dos vereadores de uma legislatura deve ser fixada pelos vereadores da legislatura anterior, restringem sobremaneira a discricionariedade dada aos membros do legislativo no tema.²

¹ Parecer n. 010/2023-GPGMPC (ID 1348305).

² “Até a Carta Magna de 1988, mais precisamente até a EC nº 1, de 31.3.1992, a remuneração dos vereadores era autoarbitrada. Deste arbítrio advinham excessos verdadeiramente antirrepublicanos. Diversos municípios arbitravam a remuneração em percentual da receita municipal. Há exemplos nos quais cada vereador percebia um por cento da receita líquida corrente municipal, enquanto o prefeito cinco por cento desta receita. Às vezes até mais. Tal excrescência não chegou a merecer limitação no texto promulgado em 5.10.1988, mas a primeira emenda constitucional à CF/88 veio em socorro à necessidade de conter os excessos, e houve o acréscimo do inc. VI, no sentido de que “a remuneração dos Vereadores corresponderá a, no máximo, setenta e cinco por cento daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Estaduais, ressalvado o que dispõe o art. 37, XI”, bem como do inc. VII (“o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município”). Hoje, o tratamento do tema já evoluiu, havendo a EC nº 25, de 2000, dando nova redação ao inc. VI do art. 29 da CF/88 (...). Ao lado da fixação do limite do subsídio, a EC nº 25, de 2000 (bem ainda a EC nº 58/2009), ainda criou regra capaz, por si só, de frear a fixação exagerada. Trata-se do art. 29-A, acrescido ao texto original da CF/88 (...). A estes dispositivos soma-se o §1º do art. 29-A (“A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores”), bem como os §§2º (“Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês, ou III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária”) e 3º (“Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao §1º deste artigo”).” *In*: BAHIA, Saulo José Casali. Tratado de Direito Municipal. Carlos Valder do Nascimento, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Gilmar Ferreira Mendes (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2018, pgs. 237/238.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Nesse sentido, conforme o próprio Acórdão objurgado, não há maiores dificuldades em reconhecer a ilegitimidade da majoração promovida pelo art. 1º da Lei Municipal n. 1.954/22, nos termos do excerto abaixo reproduzido:

29. Assinalo, de resto, que a despesa pública originária do ato normativo impugnado – revisão dos subsídios do Vereador e Vereador-Presidente da Câmara Municipal de São Francisco do Guaporé-RO, não atende, a toda evidência, aos critérios da legalidade, da legitimidade, da economicidade, do interesse público primário e da finalidade dos dispêndios dos recursos públicos, uma vez que, in casu, não foram observados os cânones comezinhos aplicáveis à esfera administrativa.

30. Posto isso, entendo que o ato de fixação dos subsídios dos Vereadores e Vereador-Presidente da Câmara Municipal de São Francisco do Guaporé-RO, no caso, não poderia, em tese, sofrer alteração legislativa no período de 1º de janeiro de 2021 a 31 de dezembro de 2024, para vigência nessa mesma legislatura, razão pela qual chapada é a ilegalidade do ato impugnado com amparo no art. 1º, caput, da Lei Municipal n. 1.954, de 17/03/2022, especificamente no que diz respeito à revisão dos mencionados subsídios, por afronta ao teor do que foi estabelecido na Lei Municipal n. 1.794/2020.;

Nada obstante, embora tenha reconhecido a “ilegalidade chapada” do ato administrativo que efetivou a majoração prevista pela Lei Municipal n. 1.954/22, entendeu a 2ª Câmara desse Tribunal de Contas que os valores decorrentes foram recebidos de boa-fé pelos mesmos vereadores que arbitraram tal ilegalidade, o que não parece ser a melhor interpretação também na visão desta Procuradoria-Geral de Contas.

Preambularmente, deve-se registrar que, dentro da sistemática jurídico-processual desta Corte de Contas, a conclusão acima é mais do que suficiente para a conversão do feito em Tomada de Contas Especial, à luz do que dispõem o art. 44 da LCE 154/96 e o art. 65 do RITCERO, devendo a discussão acerca da imputação de débito, o que passa pela própria discussão sobre a existência ou não de boa-fé, ficar reservada ao mérito da própria TCE.

No entanto, para além do desacerto procedimental, a própria concepção de boa-fé adotada pela decisão recorrida parece, com a devida vênia, estar dissociada dos limites semânticos conferidos ao instituto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Sobre o tema, como já afirmado nos autos de origem, entendo que os valores irregularmente recebidos pelos vereadores devem ser considerados como prejuízo causado à fazenda municipal, sem o que se considerar a boa-fé no seu recebimento, tendo em vista que, conforme afirmaram os próprios defendentes, na aprovação da referida lei já detinham conhecimento do Parecer Prévio n. 32/2007-Pleno,³ o qual, por sua vez, não só veda a revisão geral sem a observância da anterioridade, como também condiciona tal majoração dos subsídios dos edis à observância da mesma data e do mesmo índice, fixados para os servidores públicos municipais, o que também não fora observado pela Lei Municipal n. 1.954/22.

Nesses termos, concluir em sentido contrário, como ocorrido no *decisum* impugnado, de modo a fazer da boa-fé salvaguarda das irregularidades atinentes à questão remuneratória, conduz a indesejado incentivo institucional à interpretação em favor da concessão de benesses, mesmo diante de prejuízo ao erário, tendo em vista que a posterior invalidação, por parte dos órgãos de controle, estaria a salvo de efeitos retrospectivos quanto ao montante indevidamente já levantado, de modo a configurar o enriquecimento sem causa dos beneficiados, na linha do art. 884 do CC/2002.

Nesse sentido, para que não se perca de vista a discussão posta, cabe registrar que a boa-fé tratada até aqui é a subjetiva, o que, para aclamada doutrina, pode ser definida e interpretada nos seguintes termos:

³ 1 - A Revisão Geral Anual prevista no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal abrange todos os servidores públicos e agentes políticos, de cada ente estatal;

2 - A edição de Lei prevendo a majoração dos subsídios dos vereadores durante a legislatura, fere frontalmente o princípio da moralidade e o disposto no artigo 29, VI da Constituição Federal, salvo a revisão geral anual de que trata o artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, na mesma data e no mesmo índice, fixados para os servidores públicos municipais, observando-se os limites e condições impostos pelo artigo 169 e seus parágrafos da Constituição Federal e os parâmetros e condições constantes dos artigos 19 e 20 da Lei complementar Federal nº 101/2000;

3 - É de competência privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de Lei que vise a revisão geral anual dos servidores e agentes políticos, sendo vedado ao Poder Legislativo, por ato próprio, iniciar o processo legislativo com objetivo de conceder revisão geral anual aos vereadores ou a servidores;

4 -A Revisão Anual dos subsídios dos vereadores não poderá resultar em descumprimento dos limites previstos no artigo 29, incisos VI e VII; artigo 29-A e 37, X e XI da Constituição Federal, e 19 a 23 da Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

(Processo n. 1379/2007-TCERO)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A expressão boa-fé subjetiva denota o estado de consciência ou convencimento individual de obrar (a parte) em conformidade ao direito (sendo) aplicável, ao campo dos direitos reais, especialmente em matéria possessória. Diz-se "subjetiva" justamente porque, para a sua aplicação, deve o intérprete considerar a intenção do sujeito na relação jurídica, o seu estado psicológico ou íntima convicção. Antitética à boa-fé subjetiva está a má-fé, também vista subjetivamente como a intenção de lesar a outrem.⁴

Perante uma boa-fé puramente fática, o juiz, na sua aplicação, terá de se pronunciar sobre o estado de ciência ou de ignorância do sujeito. Trata-se de uma necessidade delicada, como todas aquelas que impliquem juízos de culpabilidade e, que, como sempre, requer a utilização de indícios externos. Porém, no binômio boa-má fé, o juiz tem, muitas vezes, de abdicar do elemento mais seguro para a determinação da própria conduta. (...) Na boa-fé psicológica, não há que se ajuizar da conduta: trata-se, apenas de decidir do conhecimento do sujeito. (...) O juiz só pode promanar, como qualquer pessoa, juízos em termos de normalidade. Fora a hipótese de haver um conhecimento directo da má-fé do sujeito – máxime por confissão – os indícios existentes apenas permitem constatar que, nas condições por ele representadas, uma pessoa, com o perfil do agente, se encontra, numa óptica de generalidade, em situação de ciência ou ignorância.⁵

Na mesma toada, a doutrina de direito público também entende necessária a presença de boa-fé subjetiva para fins de reconhecimento do princípio da proteção da confiança, *in verbis*:

Em muitas ocasiões, a frustração de uma expectativa tem origem no desfazimento de um ato estatal tido por ilegal ou inconstitucional. Quando isso ocorre, o particular apenas deve ter direito à tutela de sua expectativa frustrada, caso não saiba da ilegalidade ou da inconstitucionalidade. Sem a presença da boa-fé subjetiva (*guter Glauben*), o princípio da proteção da confiança não pode ser invocado. Nem mesmo o decurso do tempo poderá justificar a manutenção do ato com vício, uma vez que o conhecimento da ilegalidade ou da inconstitucionalidade é fator suficiente para caracterizar a má-fé do particular. Pouco importará quem tenha afastado as eventuais dúvidas quanto à ilicitude do ato.⁶

⁴ MARTINS-COSTA, Judith. A boa-fé no direito privado: Sistema e tópica no processo obrigacional. 1. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2000, p. 411.

⁵ CORDEIRO, Antônio Manuel da Rocha e Menezes. Da boa fé no direito civil. vol. I., 2001, pgs. 515/516.

⁶ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O princípio da proteção da confiança: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado. Niterói: Impetus, 2009, pgs. 90/91.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Nessa senda, as interpretações sistemática, histórica e lógica da regra da anterioridade, ao meu sentir, deságuam na inarredável conclusão de que toda fixação de verbas em favor próprio que a desobedeça configura, por si só, um ato sem qualquer compromisso com a boa-fé, não havendo, por isso mesmo, o que se cogitar, no presente ponto, da salvaguarda da Súmula n. 249 do TCU ou dos precedentes do Supremo Tribunal Federal (MS 25921 - STF e MS 31259 - STF) e do Superior Tribunal de Justiça (RESP 1244182 - STJ) em sentido diverso, tendo em vista tratarem do recebimento de verbas por parte de servidores públicos ordinariamente considerados.

Dessa feita, adotando-se a premissa de que os benefícios decorrentes da irregularidade em pauta não podem ser considerados aprioristicamente como recebidos de boa-fé, constata-se que a reparação integral do prejuízo causado, em se confirmando os veementes indícios nesse sentido em sede de Tomada de Contas Especial, asseguradas as garantias do devido processo legal, com seus consectários contraditório e ampla defesa, é medida que se impõe, por força, *in casu*, do comando do artigo 44 da Lei Complementar n. 15496.

Com efeito, o julgamento de mérito quanto ao ponto somente poderá ter lugar com a conversão dos autos originários em Tomada de Contas Especial com o fito de apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano decorrente da indevida majoração de subsídios dada pela Lei Municipal n. 1.954/2022, motivo pelo qual o presente recurso, no ponto, deve ser julgado procedente.

No que tange à majoração do valor do auxílio alimentação, com base em lei editada no curso da legislatura, foi afirmado nos autos originários por este órgão ministerial⁷ que a anterioridade, enquanto limite à discricionariedade da definição do subsídio dos vereadores, também estaria presente no caso de fixação de verbas de caráter indenizatório, com a finalidade de servir de instrumento de à efetivação do princípio da impessoalidade.

⁷ Parecer n. 010/2023-GPGMPC (ID 1348305).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Tal entendimento também era referendado pela 1ª Câmara desse Tribunal de Contas, consoante os Acórdãos AC1-TC 00717/20-1ª Câmara e AC1-TC 01545/18, exarados, respectivamente, nos autos n. 2279/18 e n. 0934/18.

Nada obstante, supervenientemente à citada manifestação deste órgão ministerial, o Plenário desse Tribunal de Contas enfrentou a matéria acerca da possibilidade de os Poderes Legislativos Municipais instituírem e regulamentarem para o recebimento de auxílio-alimentação aos Vereadores dentro da mesma legislatura, em sede de Consulta, autos n. 723/23, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Buritis.

Na oportunidade esta Procuradoria-Geral de Contas, por meio do Parecer n. 0088/2023-GPGMPC (ID 1412284), registrou, em resumo, que não haveria razões legítimas para que se permitisse a aprovação de criação ou aumento de verba de qualquer natureza pela mesma legislatura a partir da qual surtiria efeitos, tendo em vista a caracterização de prática legislativa em causa própria, em prejuízo ao princípio da impessoalidade.

Sem embargo, o Plenário dessa Corte de Contas, à unanimidade, decidiu diversamente, excluindo da incidência da regra da anterioridade as verbas de natureza indenizatória, em deferência à interpretação literal do art. 29, inciso VI, da CF/88, nos termos da ementa abaixo citada:

CONSULTA. PREVISÃO CONSTITUCIONAL. VERBA INDENIZATÓRIA. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. NÃO INCIDÊNCIA.

1. O artigo 29, VI, da Constituição Federal determina que o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe a Constituição, os critérios estabelecidos na Lei Orgânica respectiva e os limites máximos dispostos nas alíneas do dispositivo constitucional.

2. Considerando a natureza do benefício do auxílio-alimentação, que consiste em verba indenizatória, conclui-se que não está inserido na regra constitucional que determina que seja a fixação do subsídio (verba remuneratória) realizada em cada legislatura para a subsequente.

3. Consulta conhecida, pois preenchidos os requisitos legais e regimentais.

(TCE/RO – Proc. 0723/23, Parecer Prévio PPL-TC 00022/23, Pleno, Rel. Cons. Edilson de Sousa Silva, j. 29.09.2023)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Importante, para fins ilustrativos, reproduzir trecho do inteiro teor do julgado em referência, de forma a registrar o raciocínio adotado pelo relator e referendado pelo órgão plenário, *verbis*:

25. Considerando a ausência de unanimidade acerca do tema, e para firmar meu convencimento, entendo ser essencial traçar uma diferenciação entre os conceitos de verba remuneratória e verba indenizatória.

26. A primeira possui caráter alimentar, estando diretamente ligada ao sustento do agente, consistindo em retribuição pelo exercício das atribuições do cargo. Já a verba indenizatória tem caráter ressarcitório, caracterizando-se como contrapartida/ressarcimento de um dispêndio realizado pelo agente em razão do exercício da função.

27. O benefício do auxílio-alimentação é de natureza indenizatória, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal: (...).

28. Tal diferenciação importa pois o artigo 29, VI, da Constituição Federal, ao tratar da observância do princípio da anterioridade, se refere à fixação do subsídio dos vereadores, ao passo que o artigo 39, §4º, também da CF/88, proíbe o acréscimo de parcelas remuneratórias ao subsídio dos detentores de mandato eletivo.

29. Deste modo, sendo o auxílio-alimentação verba de natureza indenizatória, e não remuneratória, entendo que não se inclua na vedação constitucional, sendo sua instituição independente da observância do princípio da anterioridade.

30. No ponto, malgrado a relevância da interpretação teleológica empreendida pelo Ministério Público de Contas, acerca das origens e propósitos da regra constitucional da anterioridade, julgo imprescindível que se considere, no caso em concreto, a inexistência de vedação expressa, na Constituição Federal, para instituição de verbas de natureza indenizatória, na mesma legislatura.

31. Entender de outro modo, acarretaria interferência indevida no exercício das competências legiferantes das Câmaras Municipais, no que concerne à decisão acerca da instituição/majoração de suas verbas indenizatórias.

32. Ademais, não vislumbro razoabilidade e proporcionalidade em negar aos vereadores a instituição da verba indenizatória do auxílio-alimentação, que é recebida por diversas outras categorias de agentes públicos.

33. Por oportuno, consigo decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, em sede de Remessa Necessária em Ação Popular, no sentido de que a mera concessão de auxílio-alimentação a vereadores não configura dano ao patrimônio público, caracterizando-se a verba como direito social. Vejamos o teor da ementa do julgado citado: (...).

34. Dessarte, considerando a natureza indenizatória do auxílio-alimentação, bem como a ausência de vedação constitucional expressa à instituição de verbas indenizatórias na mesma legislatura, concluo que o quesito formulado pelo consulente seja respondido da seguinte forma: É possível aos poderes legislativos municipais instituírem e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

regulamentarem o recebimento de auxílio-alimentação aos vereadores dentro da mesma legislatura, pois o mandamento constitucional do artigo 29, VI (princípio da anterioridade) se impõe quando se trata de verba remuneratória, não abrangendo aquelas de natureza indenizatória.

Dessarte, a partir do que fora decidido na referida Consulta, por força do que dispõe o art. 1º, §2º, da LC 154/96,⁸ deve prevalecer nessa Corte, com caráter normativo e como prejudgamento de tese, a interpretação literal do artigo 29, inciso VI, da CF/88, de modo a limitar sua incidência aos subsídios, sem considerar as verbas de caráter indenizatório.

Nesse sentido, deve ser reconhecido, malgrado divirja do entendimento defendido pelo Ministério Público de Contas no tema, que o acórdão recorrido guarda compatibilidade com o que decidido pelo Parecer Prévio PPL-TC 00022/23, devendo, portanto, prevalecer sobre as judiciosas considerações trazidas à baila pelo recorrente.

No ponto, portanto, tenho que o recurso deve ser julgado improcedente, em razão do novel entendimento adotado por essa Corte de Contas a partir do Parecer Prévio PPL-TC 00022/23 (Processo n. 723/23).

Assim sendo, desnecessário maior esforço para concluir que a impugnação apresentada pelo recorrente deve ser julgada parcialmente procedente, o que leva ao reexame do acórdão recorrido para, tão somente em relação à majoração e pagamento indevido dos subsídios dos respectivos vereadores, com base em concessão de revisão geral anual nos termos da Lei Municipal n. 1.954/22, em inobservância à regra disciplinada no art. 29, inciso VI, da CF/88, converter os autos originários em Tomada de Contas Especial, com o fito de, confirmando-se a tese aqui exposta, reaver os valores indevidamente desfalcados do erário municipal.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento do presente Pedido de Reexame e, no mérito, pelo seu parcial provimento,

⁸ Art. 1º. (...). § 2º A resposta à consulta a que se refere o inciso XVI, deste artigo tem caráter normativo e constitui prejudgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

de forma a converter o feito de origem em Tomada de Contas Especial, com o fito de apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano ao erário decorrente da indevida majoração de subsídios promovida pela Lei Municipal n. 1.954/2022, nos termos deste opinativo.

É como opino.

Porto Velho, 30 de novembro de 2023.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 1 de Dezembro de 2023



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.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS