



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

**PARECER N. : 0003/2023-GPMILN**

**PROCESSO N.** : 0881/2021  
**ASSUNTO** : Fiscalização de Atos e Contratos - Instituição de verba de representação para as presidências de Comissões Parlamentares Permanentes  
**UNIDADE** : Câmara Municipal de Porto Velho  
**RESPONSÁVEIS** : Francisco Edwilson Bessa Holanda de Negreiros – Vereador Presidente  
Victor Morelly Dantas Moreira - Controlador Geral  
**RELATOR** : Conselheiro Substituto Omar Pires Dias

Retornam ao Ministério Público de Contas esta **Fiscalização de Atos e Contratos** que apura a existência de irregularidade ocorrida, em tese, no âmbito da Câmara Municipal de Porto Velho (CMPV), que, a partir da Resolução n. 645/CMPV-2021, instituiu e pagou verba de representação aos Vereadores presidentes de Comissões Parlamentares Permanentes, em desconformidade com a Constituição Federal.

Considerando a gravidade da irregularidade, o *Parquet* de Contas, mediante o Parecer n. 0146/2022-GPMILN<sup>1</sup>, opinou pela concessão de tutela inibitória para determinar a Francisco Edwilson Bessa Holanda de Negreiros, então Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho, que se abstinhasse de realizar os pagamentos das referidas verbas, o que foi deferido mediante a **Decisão Monocrática n. 0137/2022-GABOPD**<sup>2</sup>, referendada pela 1ª Câmara da Corte de Contas, como se lê no Acórdão AC1-TC 00402/22<sup>3</sup>.

Assim, foram notificados o Presidente e o Controlador Geral da Câmara Municipal de Porto Velho acerca da referida decisão, determinando ao primeiro o cumprimento da abstenção de pagamento e, aos dois, foi oportunizado que se manifestassem quanto à

<sup>1</sup> ID 1214781.

<sup>2</sup> ID 1218483.

<sup>3</sup> ID 1239082.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

irregularidade definida como violação ao artigo 39, § 4º, da Constituição Federal de 1988, entretanto, ambos deixaram de apresentar manifestação nos autos<sup>4</sup>.

Em seguimento, a Unidade Técnica promoveu diligência que comprovou a suspensão dos pagamentos irregulares no mês de junho de 2022 e apresentou o relatório de ID 1305626, expondo que a instituição e o pagamento de verba de representação aos edis de Porto Velho, entre os meses de janeiro de 2021 e maio de 2022, causou **dano ao erário no montante de R\$ 680.000,00** (seiscentos e oitenta mil reais).

Diante dessa análise, a Unidade Instrutiva fundamentou **a conversão destes autos em tomada de contas especial**, com atribuição de responsabilidade a Edwilson Bessa Holanda de Negreiros e Victor Morelly Dantas Moreira, Presidente e Controlador Geral da Câmara Municipal de Porto Velho, respectivamente, conforme conclusão e proposta de encaminhamento que seguem *in verbis*:

#### 4. CONCLUSÃO

38. Encerrada a análise técnica sobre as razões de justificativas apresentadas acerca da instituição e pagamento de verba de representação aos edis do município de Porto Velho/RO, com base na Resolução n. 645/CMPV-2021, concluímos:

4.1 pelo **cumprimento** do item I da DM n. 0137/2022-GABOPD, ante a imediata suspensão do pagamento da verba de representação de comissões parlamentares aos edis municipais;

4.2 pelo **não cumprimento** do item III da DM n. 0137/2022-GABOPD, ante a não comunicação, a esta Corte, das providências adotadas em cumprimento ao item I do decisum;

4.3 pela **manutenção** das seguintes ilegalidades:

**4.3.1 De responsabilidade do Senhor Francisco Edwilson Bessa Holanda de Negreiros (CPF: 350.317.002- 20), presidente da Câmara Municipal de Porto Velho/RO, em face da:**

**Concessão e pagamento irregular de verba** de representação de presidente de comissão permanente aos vereadores da Câmara Municipal de Porto Velho/RO, por meio da Resolução 645/CMPV-2021, no período de janeiro a agosto/2021, violando os artigos 37, X e 39, §4º, ambos da Constituição Federal, causando danos ao erário na ordem de R\$320.000,00 (trezentos e vinte mil reais).

**4.3.2 De responsabilidade solidária dos Senhores Edwilson Bessa Holanda de Negreiros (CPF: 350.317.002- 20), presidente da Câmara Municipal de Porto Velho/RO e Victor Morelly Dantas Moreira (CPF: 755.635.922-00), controlador geral da Câmara Municipal de Porto Velho/RO, em face da:**

**Concessão e pagamento irregular de verba** de representação de presidente de comissão permanente aos vereadores da Câmara Municipal de Porto Velho/RO, por meio da Resolução 645/CMPV-2021, no período de setembro/2021 e maio/2022, violando os artigos 37, X e 39, §4º, ambos da Constituição Federal e, da **omissão**

<sup>4</sup> ID 1229670.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

**deliberada e voluntária do dever de fiscalizar** a concessão e o pagamento irregular de verba de representação de presidente de comissão permanente aos edis do município de Porto Velho/RO, por meio da Resolução 645/CMPV-2021, no período de setembro/2021 a maio/2022, violando os artigos 37, X e 39, §4º, ambos da Constituição Federal, respectivamente, causando danos ao erário, na ordem de R\$360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais).

## 5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

**a. – considerar cumprido o item I e, descumprido o item III** da DM n. 0137/2022-GABOPD;

**b. a conversão dos autos em tomada de contas especial** nos termos estabelecidos na LC n. 154/96, art. 44 e no Regimento Interno desta Corte, art. 65, em face da concessão e pagamento irregular de verba de representação de presidente de comissão permanente aos edis do município de Porto Velho/RO, com base na Resolução n. 645/CMPV-2021, no período de janeiro/2021 a maio/2022, causando um prejuízo ao erário na ordem de R\$680.000,00 (seiscentos e oitenta mil reais).

Todavia, integrando o relatório técnico, o Coordenador da Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa apresentou manifestação divergindo parcialmente da conclusão técnica quanto à atribuição de responsabilidade do Controlador Geral da CMPV, que, segundo fundamentou, não teria responsabilidade solidária pelo dano evidenciado.

Nesses termos, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação.

## É o relatório.

Com espeque na fundamentação já constante do Parecer n. 0146/2022-GPMILN, reitera-se o entendimento ministerial de que a verba de representação instituída pela Resolução n. 645/PMPV-2021 e paga aos vereadores da Câmara Municipal de Porto Velho não é compatível com a Constituição Federal.

Decorre desse juízo a conclusão de que **os pagamentos realizados sob essa rubrica representam dano ao erário**. Por consectário, estes autos poderão ser convertidos em tomada de contas especial, na exegese do artigo 44, da Lei Complementar n. 154/96:

Art. 44. Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, salvo a hipótese prevista no art. 92, desta Lei Complementar.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Ressalta-se, por oportuno, que a Resolução n. 645/PMPV-2021 foi objeto da **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0800095-42.2022.8.22.0000<sup>5</sup>**, que tramitou no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, cujo acórdão de julgamento, transitado em julgado em 22/09/2022, declarou inconstitucional a norma, com ementa nos seguintes termos:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Resolução n. 645/2021 da CMPVH. Institui verba de representação, a qual atribui caráter indenizatório, destinada aos Presidentes de Comissão Parlamentar Permanente. Vício formal e material evidenciados. Ausência de lei específica. Ofensa ao art. 37, X, da Constituição Federal, c/c artigo 11 da Constituição do Estado de Rondônia e art. 48, VIII, da Lei Orgânica de Porto Velho/RO. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação. Natureza remuneratória. Plexo de atividades próprias da vereança.*

Caracteriza violação ao princípio da legalidade estrita (exigência de lei), fixar, através de mera resolução, vantagem pecuniária a vereador, em afronta à EC 19/98, que estabeleceu a necessidade de lei formal para a fixação e reajuste do subsídio, conforme prevê o art. 37, X, da Constituição Federal, c/c artigo 11 da Constituição do Estado de Rondônia e art. 48, VIII, da Lei Orgânica de Porto Velho/RO.

Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, embora o regime remuneratório por meio de subsídio não impeça a percepção de parcelas adicionais relativas a direitos sociais (artigo 39, § 3º, CRFB), indenizações e retribuições por eventual execução de encargos especiais, não incluídos no plexo das atribuições normais e típicas do cargo, impõe parcela única para a remuneração do exercício das atividades próprias e ordinárias do cargo (artigo 39, § 4º, CRFB), como é o caso.

A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a resolução atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio.

Ação julgada procedente para declarar inconstitucional a Resolução 645/2021 da CMPVH

(TJRO. ADI 0800095-42.2022.8.22.0000. Rel. Des. José Jorge Ribeiro da Luz. Tribunal Pleno. J. em 02/05/2022. Disponibilizado no DTJRO n. 096 de 26.05.2022)

No voto condutor do Acórdão destacou-se a impossibilidade legal do acréscimo de parcela remuneratória aos subsídios dos Edis, ressaltando-se que a função de “presidir Comissão Permanente” é inerente às atribuições da vereança e, mais, que a criação da verba se mostrou como burla ao regime de subsídio e importou em violação ao princípio da anterioridade, *in verbis*:

Da mesma forma concluo que a resolução objeto de apreciação possui vício material de constitucionalidade pois - como já mencionado *en passant* na apreciação do vício formal -, embora em seu texto atribua nominalmente natureza indenizatória a verba de representação pelo exercício de presidência de comissão permanente na verdade

<sup>5</sup> Disponível em:

<https://pje3g.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=2205231524353880000015552819>



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

possui natureza de gratificação e, assim, viola o sistema remuneratório por subsídio, notadamente porque o art. 39, § 4º, da CF/88, embora não vede a percepção de determinadas parcelas adicionais, impede que o subsídio seja cumulado com outras verbas destinadas a retribuir o exercício de atividades próprias e ordinárias do cargo, o que, a meu ver, é o caso, pois a atividade que a resolução gratifica (i.e. presidência de comissão permanente) é inerentes ao cargo de vereador, conforme se infere da Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Casa de Leis nos artigos abaixo:

### **LOM/PVH**

Art. 59 - A Câmara Municipal terá Comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma do regimento interno ou do ato de que resultar sua criação, com as devidas atribuições.

### **REGIMENTO DA CÂMARA**

*Art. 42 - São direitos do Vereador:*

[...]

*g) fazer parte das Comissões;*

[...]

*Art. 43 - São deveres do Vereador:*

[...]

*b) exercer os seus direitos;*

[...]

*Art. 88 - Comissões são órgãos técnicos constituídos pelos membros da Câmara, em caráter permanente ou transitório, destinados a proceder estudos e emitir pareceres especializados; a realizar investigações e representar a Câmara por delegação do seu Presidente*

[...]

### **CAPÍTULO II Das Comissões Permanentes**

*Art. 89 - (omissis)*

*§ 1º - As Comissões Permanentes serão em número de 20 (vinte), cada uma composta de 3 (três) membros, à exceção da Executiva, com as seguintes denominações:*

[...]

*Art. 92 - Cada Vereador, à exceção do Presidente, do 1º Vice Presidente e do 1º Secretário da Câmara Municipal, deverá participar da constituição de pelo menos uma Comissão Permanente.*

Vê-se dos dispositivos acima que é inerente às funções do vereador compor comissões permanentes da câmara municipal e, dentro dessa composição, por certo, em determinada oportunidade, presidi-la. Portanto, para tal função não se pode pagar qualquer vantagem pois está dentro do plexo das atribuições normais e típicas do cargo. Essa é a compreensão do STF:

*[...] 8. O regime remuneratório por meio de subsídio impõe parcela única tão somente para a remuneração do exercício das atividades próprias e ordinárias do cargo (artigo 39, § 4º, CRFB), não impedindo a percepção de parcelas adicionais relativas a direitos sociais (artigo 39, § 3º, CRFB),*



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

*indenizações e retribuições por eventual execução de encargos especiais, não incluídos no plexo das atribuições normais e típicas do cargo. Precedentes: ADI 4.941, Rel. Min. Teori Zavascki, Redator para o acórdão Min. Luiz Fux, Plenário, julgada em 14/8/2019; RE 650.898, Redator para o acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 24/8/2017 - Tema 484 da Repercussão Geral.[...] (ADI 5856, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 14/02/2020).*

[...]

Ainda, macula de inconstitucionalidade a resolução o fato de que, conforme art. 29, inc. VI da Constituição Federal, “o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: [...]”, de modo que não se admite que os edis majorem os próprios subsídios para a mesma legislatura, como ocorreu na espécie. Destaco, concluo que houve violação desta regra de anterioridade pois, como explicito anteriormente, compreendo que a resolução buscou burlar o regime de subsídio.

Portanto, concluo que há vícios de inconstitucionalidade (formal e material) na Resolução n. 645/CMPV-2021, razão pela qual deve ser acolhido o pleito do autor e julgada procedente a ação.

Restou evidente, portanto, para além desta análise promovida pela Corte de Contas, que a Resolução n. 645/PMPV-2021 violou a Constituição Federal e, dessa forma, os pagamentos realizados importaram em prejuízo ao erário. Nesse tocante, sobre os efeitos retroativos da declaração de inconstitucionalidade da resolução, decidiu-se no Egrégio TJRO:

## EFEITOS EX TUNC

Uma vez reconhecida a inconstitucionalidade do ato, passo a examinar o pedido de modulação dos efeitos.

Foi postulado pelo Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho que, no caso de procedência da ação, fosse aplicado o efeito *ex nunc*.

Quanto à possibilidade de modulação, prevê a Lei n. 9.868/99:

*Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”*

O pleito deve ser rejeitado. A meu ver, não está presente o requisito de excepcional interesse social ou necessidade de resguardo da segurança jurídica, da confiança legítima e da boa-fé objetiva.

Aliás, insta observar que o contexto em que criada a resolução parece, em sentido diametralmente oposto aos princípios acima mencionados, evidenciar a má-fé.

Como mencionado em meu voto ao apreciar o vício material, pouco antes de ser editada a Resolução n. 645, de 07 de janeiro de 2021, menos de um mês antes, em 15/12/2020, foram criadas 05 novas comissões permanentes (conforme consta no endereço eletrônico <https://sapl.portovelho.ro.leg.br/comissao/?page=1>, aumentando



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

o número total de comissões de 15 para 20, de modo que, considerando haver um total de 21 vereadores na Câmara, muito provável que todos, com exceção do presidente daquela casa de leis, recebem a gratificação de presidente de comissão permanente, burlando o regime do subsídio.

Com essas sucintas considerações, portanto, nego o pleito de modulação de efeitos, o que submeto aos e. pares, votando no sentido de que a presente declaração tenha efeitos *ex tunc*.

Por fim, deixo consignado a ordem para que se dê ciência imediata da decisão à Câmara Municipal de Porto Velho para a suspensão definitiva da execução da Resolução declarada inconstitucional.

Ora, a declaração judicial de efeitos retroativos confirma que não se podem considerar regulares quaisquer dos pagamentos realizados e confirma a viabilidade da conversão destes autos em tomada de contas especial.

Portanto, configurada nesta Fiscalização a ocorrência de pagamentos irregulares que resultaram em dano ao erário, é viável a conversão do processo em tomada de contas especial, na forma do artigo 44, da Lei Complementar n. 154/96, para definir as responsabilidades dos agentes causadores do dano e determinar seja realizada a citação deles.

Nesse ponto, quanto à responsabilização dos agentes, verifica-se no relatório de ID 1305626 a existência de dois posicionamentos técnicos, incluindo ou não a responsabilização do Controlador Geral da CMPV, Victor Morelly Dantas Moreira.

Para o Ministério Público de Contas, a inclusão de Victor Morelly Dantas Moreira no rol de responsáveis é possível, delimitando sua culpabilidade a partir da sua notificação acerca da irregularidade, ou seja, desde o momento em que formalmente teve ciência dos pagamentos em desconformidade com a Lei, o que ocorreu com sua notificação acerca da **Decisão Monocrática n. 0159/2021-GCVCS/TCE-RO**<sup>6</sup>, em 02/09/2022<sup>7</sup>.

Naquela oportunidade, foi expressamente informado ao Controlador Geral da CMPV acerca do fato, entretanto, ao longo da instrução dos autos, ele não apresentou qualquer manifestação sobre a inconformidade e os pagamentos somente cessaram após a intervenção da Corte de Contas mediante a Decisão Monocrática n. 0137/2022-GABOPD.

A omissão deliberada do Controlador Geral, nesse caso, subverte a regra estatuída no artigo 74, inciso II, da Constituição Federal, e viola as diretrizes estabelecidas na Decisão Normativa n. 002/2016/TCE-RO.

---

<sup>6</sup> ID 1088601.

<sup>7</sup> ID 1091797.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Assim, qualquer prova escusatória da responsabilidade do Controlador Geral poderá ser arguida e apresentada na oportunidade adequada, após a conversão dos autos em tomada de contas especial e definição de sua responsabilidade pelo Relator, porque, a rigor, sua omissão deliberada – *após a ciência da irregularidade* – não se coaduna com a responsabilidade de seu cargo, que lhe demanda o atendimento aos Princípios da Administração Pública e exige que assegure a regularidade na aplicação dos recursos públicos sob sua fiscalização.

Diante do exposto, consentindo com a Unidade Técnica, **o Ministério Público de Contas opina** sejam:

**I – Convertidos os autos em tomada de contas especial**, com fundamento no artigo 44, da Lei Complementar Estadual n. 154/96, c/c os artigos 19, inciso II e 65, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em razão da ocorrência, em tese, de dano ao erário no valor histórico de R\$ 680.000,00 (seiscentos e oitenta mil reais), referente aos pagamentos de verbas de representação aos Vereadores presidentes de Comissões Parlamentares Permanentes da Câmara Municipal de Porto Velho, ocorridos entre os meses de janeiro de 2021 e maio de 2022, com fundamento na Resolução n. 645/CMPV-2021, em violação ao artigo 39, § 4º, da Constituição Federal de 1988;

**II – Definidas as responsabilidades e determinadas as citações de:**

**a) Francisco Edwilson Bessa Holanda de Negreiros**, Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho, em razão da concessão e pagamento irregular de Verba de Representação de Presidente de Comissão Permanente aos Vereadores com fundamento na Resolução 645/CMPV-2021, nos meses de janeiro de 2021 a maio de 2022, em violação ao artigo 39, §4º da Constituição Federal, causando dano ao erário no valor de R\$ 680.000,00 (seiscentos e oitenta mil reais);

**b) Victor Morelly Dantas Moreira**, Controlador Interno da Câmara Municipal de Porto Velho, pela omissão no seu dever de fiscalizar a concessão e pagamento irregular de



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Verba de Representação de Presidente de Comissão Permanente aos Vereadores com fundamento na Resolução 645/CMPV-2021, nos meses de setembro de 2021 a maio de 2022, em violação ao artigo 39, §4º da Constituição Federal, causando dano ao erário no valor de R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), o que implicou em violação ao artigo 74, inciso II, da Constituição Federal, e às diretrizes estabelecidas na Decisão Normativa n. 002/2016/TCE-RO; e

**III – Determinado** o retorno dos autos ao Ministério Público de Contas, após encerrada a instrução processual, para manifestação meritória.

Porto Velho/RO, 1º de fevereiro de 2023.

(assinado eletronicamente)

**MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO**

Procurador do Ministério Público de Contas

Em 1 de Fevereiro de 2023



MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO  
PROCURADOR