



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCESSO: 1597/2023 – TCE-RO
 SUBCATEGORIA: Procedimento Apuratório Preliminar – PAP
 ASSUNTO: Suposta irregularidade no pagamento de verba de representação a vereadores. Resolução Legislativa n. 005/2022, de 31/10/2022.
 JURISDICIONADO: Câmara do Município de São Miguel do Guaporé – CMSMG
 INTERESSADO¹: Ministério Público de Contas
 RESPONSÁVEL: Remy Cardoso Xavier - CPF n. ***.293.382-**
 ADVOGADO: sem advogado
 RELATOR: José Euler Potyguara Pereira de Mello

PROCEDIMENTO APURATÓRIO PRELIMINAR-PAP. COMUNICADO DE IRREGULARIDADE. COMPETÊNCIA DA CORTE. ALERTA. MANIFESTAÇÃO DO MPC.

1. Necessário se faz alertar o presidente e os vereadores da câmara acerca da representação do MPC em face da verba contrária à jurisprudência do TJ/RO e STF.
2. Apresentado pela SGCE fundamento novo sobre a possível incompetência desta Corte acerca do qual o MPC, que é parte neste processo, não teve a oportunidade de se manifestar, deve-se enviar o feito ao representante para manifestação, nos termos do no art. 9º e 10 do Código de Processo Civil c/c art. 286-A do Regimento Interno.

DM 0081/2023-GCJEPPM

1. Trata-se de procedimento apuratório preliminar, instaurado em razão de comunicado de irregularidade intitulado de representação com pedido de tutela de urgência da lavra do Procurador do Ministério Público de Contas, Miguidônio Inácio Loiola Neto, que noticia suposta irregularidade no pagamento de verba de representação a vereadores da Câmara Municipal de São Miguel do Guaporé.
2. Em síntese, sustenta o Procurador do *Parquet* de Contas que a Câmara Municipal ao aprovar a Resolução Legislativa n. 005/2022 instituindo a verba de representação a vereador, que possui natureza remuneratória, transgrediu o regime constitucional de subsídio,

¹ Resolução n. 037/TCE-RO-2006 (redação dada pela Resolução n. 327/2020/TCE-RO)

Art. 9º - Considera-se interessado:

[...]

X - nos demais expedientes, o nome do requerente ou do subscritor do documento de encaminhamento a esta Corte.

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

incompatível com a percepção de qualquer outra parcela remuneratória, conforme previsto no art. 39, §4º, da Constituição Federal.

3. Ainda anexa os cálculos dos dispêndios gerados com a implantação da verba de representação que, somente no período de maio/2022 a março/2023, foram no valor R\$ 92.400, que será agregado de mais R\$ 14.700,00 (catorze mil e setecentos reais) a cada novo mês transcorrido.
4. Submetido o feito à análise da SGCE, conforme procedimento definido na resolução n. 291/19, o Corpo Instrutivo elaborou relatório técnico² concluindo pelo arquivamento do processo diante da ausência de competência da Corte para análise da matéria, fundamentando em recente decisão do Supremo Tribunal Federal exarada em agravo regimental no recurso extraordinário n. 1.361.946 – Rondônia.
5. É o sucinto relatório.
6. Decido.
7. Verifico que a Unidade Técnica examinou, à luz do art. 6º da Resolução n. 291/2019, as condições prévias à análise de seletividade desta demanda e concluiu que, malgrado a informação de irregularidade ofertada indicar objeto determinado e situação-problema específica, bem como foram expostos os elementos mínimos para se formar convicção quanto ao início da ação de controle, a matéria de que cuidam os autos não se sujeita à competência deste Tribunal de Contas.
8. Isso porque, no seu sentir, o Supremo Tribunal Federal mitigou a competência das Corte de Contas para examinar a constitucionalidade das leis, pela via concreta e incidental, restando superado o enunciado da Súmula n. 347/STF³.
9. Ao encontro dessa afirmação o Corpo Técnico citou decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em agravo regimental no recurso extraordinário n. 1.361.946 - Rondônia, que estabeleceu o seguinte entendimento:

(...)

a possibilidade dos Tribunais de Contas exercerem controle incidental de constitucionalidade representa, como via de regra, um alargamento indevido da competência fiscalizadora que lhe foi atribuída pela Constituição Federal, frente à ausência de função jurisdicional dos órgãos administrativos.

(...)

Os Tribunais de Contas dos Estados não podem declarar inválida lei estadual contestada em face de lei federal.

² ID=1420556.

³ Súmula n. 347, aprovada em 13.12.1963:

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

10. Ainda informou que o Estado de Rondônia impetrou embargo declaratório contra a aludida decisão, alegando que o mesmo não enfrentou a possibilidade dos Tribunais de Contas realizarem controle de legalidade nas situações em que há matéria já pacificada pelo STF.

11. Porém, a Segunda Turma do STF acompanhou⁴, por unanimidade, o entendimento do Ministro Edson Fachin, que rejeitou o embargo, nos seguintes termos:

(...) Da simples leitura do pedido lavrado nos embargos, e dantes transcrito, resta evidente estar-se diante de mero inconformismo com a decisão deste Supremo Tribunal Federal. Verifico que a apontada omissão não se verifica, já que, conforme assinali anteriormente, a declaração de invalidade de lei estadual contestada em face de lei federal por Tribunal de Contas estadual, usurpa função jurisdicional atribuída a esta Suprema Corte, nos termos do art. 102, III, “d”, da Constituição Federal.

Assim, conforme a corrente jurisprudencial majoritária, é vedado ao Embargante declarar a inconstitucionalidade de lei com efeitos vinculantes e erga omnes, e declarar inválida lei estadual contestada em face de lei federal, ainda que travestido de mero controle de legalidade. Não há, portanto, quaisquer vícios no acórdão embargado a justificar a oposição dos presentes embargos. Ante o exposto, rejeito os embargos declaratórios. (Grifos nossos)

12. Nessa senda, cita ainda o Parecer n. 076/2023-GPMPC exarado pelo Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros no Processo n. 1835/22⁵:

PARECER N. 0076/2023-GPGMPC

(...) Convém mencionar que o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n. 1.264.676/SC, declarou inconstitucional legislação municipal que possibilitava o exercício do cargo de controlador interno por servidor nomeado em cargo em comissão ou em função gratificada, tendo em vista o desempenho de funções de natureza técnica, fazendo-se imprescindível que a atividade seja exercida por servidor efetivo, regularmente aprovado em concurso público, in verbis:

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º e 4º da LC 22/2017, do Município de Belmonte/SC, na parte em que estabeleceu o provimento dos cargos de Diretor de Controle Interno e de Controlador Interno por meio de cargo em comissão ou função gratificada. De igual forma, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em recente julgado, decidiu que o cargo de controlador interno municipal deve ser ocupado por servidor efetivo, reconhecendo, para tanto, inconstitucionalidade da norma que previa a possibilidade de investidura do cargo de maneira precária (em comissão), com vistas a garantir “maior eficácia possível para o exercício da Controladoria Interna, para o que indispensável preservar a independência daqueles que haverão de realizar tal mister” Historicamente, o exame de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas de atos normativos em casos concretos (controle difuso) vinha sendo feito com fulcro na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal.

⁴ Sessão de 23/06/2023

⁵ suposta inadequação na forma de provimento do cargo de controlador geral do município de Porto Velho/RO, por meio de cargo provisório (em comissão), em afronta à Decisão Normativa n. 001/2015/TCE-RO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Ocorre que, em recente pronunciamento, a Suprema Corte, por meio do RE 1.336.854/RS, fixou o entendimento de que não cabe ao Tribunal de Contas exercer o controle de constitucionalidade nos processos sob sua análise com fundamento na Súmula 347 do STF, litteris:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE CONTAS. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE FUNÇÃO JURISDICIONAL. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. PRECEDENTES. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

1. O Supremo Tribunal Federal possui entendimento de que a possibilidade dos Tribunais de Contas exercerem controle incidental de constitucionalidade representa, como via de regra, um alargamento indevido da competência fiscalizadora que lhe foi atribuída pela Constituição Federal, frente à ausência de função jurisdicional dos órgãos administrativos. Precedente.

2. Agravo regimental a que se nega provimento. Assim, resta evidente a necessidade de encaminhamento das informações ao Ministério Público Estadual para deflagração do controle de constitucionalidade da lei municipal que possibilitou a nomeação do Controlador Geral do Município de Porto Velho por meio de cargo em comissão.

(...)

Ante o exposto, sem mais delongas, em consonância com os pertinentes fundamentos lançados pelo exame técnico, o Ministério Público de Contas, em seu mister de custos iuris, opina no sentido de que a colenda Corte de Contas:

(...)

II – no mérito, julgue-a improcedente, em razão de inexistir ato ilegal a ser investigado por essa Corte de Contas, tendo em vista a plena vigência das Leis Complementares Municipais n. 818/2020 e 883/2022, as quais permitem a nomeação de servidor exclusivamente comissionado para os cargos de dirigente máximo do órgão de controle interno municipal e de gerência que integra o respectivo órgão de controle, à míngua de competência da Corte de Contas, segundo entendimento do Supremo Tribunal de Federal, para sindicarem o plano de validade da norma em sede de controle de constitucionalidade, ainda que no caso concreto (controle difuso).

13. Em razão disso, como encaminhamento propôs que as provas produzidas pelo *Parquet* deverão ser encaminhadas ao Ministério Público Estadual para conhecimento e deliberação quanto à possível abertura de ação inconstitucionalidade.

14. Por fim, entende por considerar prejudicado o pedido de tutela formulado pelo procurador de contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

15. Desta feita, delibero pela realização de oitiva do Ministério Público de Contas na condição de parte nos autos, na forma do art. 9^o e 10 do Código de Processo Civil c/c art. 286-A do Regimento Interno⁷.

16. Além desse encaminhamento de ordem processual, considerando precedentes do TJ/RO e STF, o Presidente e vereadores da Câmara Municipal devem ser alertados acerca do entendimento dado pelo Poder Judiciário sobre a irregularidade descrita pelo MPC da Resolução Legislativa n. 005/2022.

17. Quanto a verba de representação, o Tribunal de Justiça do Estado decidiu na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0800095-42.2022.8.22.0000, cujo acórdão⁸ declarou inconstitucional norma que a instituía, *in verbis*:

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)

18. Esse também é o entendimento do Supremo Tribunal Federal uma vez que decidiu que verbas de caráter nitidamente remuneratório pagas além do subsídio são incompatíveis com o artigo 39, §4º da Constituição (RE 650.898/RS). Veja a ementa:

⁶ Art. 9º Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida.

Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

⁷ Art. 286-A. Aplica-se subsidiariamente aos processos no Tribunal de Contas do Estado, o Código de Processo Civil Brasileiro, no que coube

⁸ transitou em julgado em 22/09/2022



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Ementa: Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias.

1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes.

2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio.

4. Recurso parcialmente provido. cimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual.

19. Quanto ao encaminhamento das informações ao Ministério Público Estadual, considero desnecessária, por ora, em virtude desta Relatoria tomar conhecimento de que esta providência já foi adotada pelo Procurador de Contas.

20. Por fim, deverá o Prefeito do Município de São Miguel do Guaporé ser cientificado do teor desta decisão.

21. Pelo exposto, decido:

I – ALERTAR o Vereador-Presidente da Câmara Municipal de São Miguel do Guaporé, Remy Cardoso Xavier - CPF n. *****.293.382-****, ou quem vier a lhe substituir, e todos os vereadores daquela Casa de Leis quanto à representação formulada pelo Ministério Público de Contas em face da Resolução Legislativa n. 005/2022, que instituiu verba de representação a vereador, transgredindo o regime disposto no art. 39, §4º, da Constituição Federal, conforme disposto na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia e Supremo Tribunal Federal;

II – Intimar, via ofício, o **Vereador-Presidente** da Câmara Municipal de São Miguel do Guaporé, Remy Cardoso Xavier (CPF n. *****.293.382-****), ou quem vier a lhe substituir, e **todos os vereadores** daquele Legislativo Municipal acerca do teor desta decisão, encaminhando-lhes cópia da representação formulada pelo Ministério Público de Contas sob ID=1408671;

III – Intimar, via ofício, o **Prefeito do Município de São Miguel do Guaporé**, ou quem vier a lhe substituir, acerca do teor decisão, encaminhando-lhe cópia da representação formulada pelo Ministério Público de Contas sob ID=1408671;

IV – Remeter os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação acerca da alegação de incompetência apresentada pelo Corpo Técnico, com fundamento no art. 9º e 10 do Código de Processo Civil c/c art. 286-A do Regimento Interno;

V - Determinar ao Departamento da Primeira Câmara que adote as medidas cabíveis ao devido cumprimento desta Decisão, inclusive quanto a sua publicação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Registre-se. Intimem-se.

Registrado, eletronicamente.

Porto Velho/RO, de 12 de julho de 2023.

(assinado eletronicamente)

JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

Conselheiro Relator

NÃO JULGADO