



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, vem, tempestivamente, à presença de V. Ex^a., com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, inciso III, da LC n. 451/08 e art. 152, inciso I, da LC n. 621/12, inconformado com o Acórdão TC-263/2017 – Plenário e Acórdão TC-436/2017 – Segunda Câmara, propor o presente

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Em vista das razões anexas, requerendo após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, seja o presente submetido à apreciação do egrégio Plenário, na forma do art. 9º, inciso XIII, do RITCEES.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Vitória, 23 de agosto de 2017.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR-GERAL
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



RAZÕES DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Processo TC: 2530/2014
Acórdão: TC-263/2017 – PLENÁRIO
Acórdão: TC-436/2017 – SEGUNDA CÂMARA

EGRÉGIO TRIBUNAL,
EMINENTES CONSELHEIROS,

I – BREVE RELATO

Esse egrégio Tribunal de Contas, por meio do v. Acórdão **TC-263/2017 – PLENÁRIO**, exarado nos autos do processo TC-2530/2014, **rejeitou a preliminar de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Municipal n. 3.223/2012**, ato contínuo remeteu o processo para julgamento na Segunda Câmara que por meio do v. Acórdão **TC-436/2017 – SEGUNDA CÂMARA julgou regular com ressalva** a Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Alegre, sob responsabilidade de **ROMÁRIO BRASIL MAGALHÃES**, exercício de 2013, nos termos do voto do Conselheiro-Relator, Domingos Augusto Taufner, ora transcrito (trechos):

[...]

Nestes termos, divergindo da Área Técnica e Ministério Público de Contas, **VOTO por rejeitar o incidente suscitado em razão da ausência de vedação constitucional ao pagamento de verbas indenizatórias.**

Todavia, por entender que na verdade os pagamentos sob a rubrica indenizatória se tratavam de pagamento de subsídio diferenciado, entendo que devem ser expedidas determinações que estarei submetendo à 2ª. Câmara, oportunamente, visando o aprimoramento do comando normativo que autoriza esses pagamentos.

Após a votação do incidente em sede de preliminar, remetam-se os autos a 2ª Câmara para prosseguimento do feito.

Por conseguinte, quanto ao mérito, pelas razões acima expostas, divergindo parcialmente da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, **VOTO**, para que



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

sejam julgadas **REGULARES COM RESSALVA** as contas da Câmara Municipal de Alegre, relativas ao exercício de 2013, sob a responsabilidade do Senhor Romário Brasil Magalhães –Presidente da Câmara Municipal coma respectiva QUITAÇÃO ao responsável e expedição de **DETERMINAÇÃO** ao jurisdicionado no sentido que o legislador municipal aperfeiçoe seu comando normativo que autoriza o pagamento de subsídio diferenciado ao Presidente do Legislativo, nos moldes da IN 26/2010 desta Corte de Contas, mas respeitando o princípio da anterioridade na forma do art. 29, VI, da CF.

Subsequente, os Acórdãos TC-263/2016 e TC-436/2017, respectivamente, deram-se nos seguintes termos:

AC Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-2530/2014, ACORDAM os Srs. conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia vinte e um de março de dois mil e dezessete, à unanimidade, rejeitar o incidente de inconstitucionalidade e remeter os autos à 2ª Câmara para apreciação do mérito, nos termos do voto do relator, conselheiro Domingos Augusto Taufner.

AC Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-2530/2014, **ACORDAM** os Srs. conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia dezenove de abril de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro Domingos Augusto Taufner:

1. **Julgar regular com ressalva** a Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Alegre, sob a responsabilidade do Senhor Romário Brasil Magalhães, relativas ao exercício de 2013, dando-lhe a devida **quitação**;
2. **Determinar** ao jurisdicionado no sentido que o legislador municipal aperfeiçoe seu comando normativo que autoriza o pagamento de subsídio diferenciado ao Presidente do Legislativo, nos moldes da Instrução Normativa 26/2010, mas respeitando o princípio da anterioridade na forma do art. 29, VI, da Constituição Federal;
3. **Arquivar** os autos após o trânsito em julgado.

No julgamento objurgado, **mesmo diante de grave irregularidade**, julgou-se as contas regulares com ressalva, razão pela qual se insurge esse órgão do Ministério Público de Contas.

II – DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO

Preceitua o art. 164 da LC n. 621/12 que *“de decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por*



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

escrito, pela parte, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar”.

De seu turno, dispõe o art. 157 da LC n. 621/12 que ***“o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso”***, iniciando-se sua contagem com a entrega dos autos com vista ao órgão ministerial (art. 62, parágrafo único).

Assim, denota-se à fl. 388-v que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público no dia 12/07/2017 (quarta-feira). Logo, a contagem do prazo para a interposição do recurso de reconsideração iniciou-se no dia **13.07.2017**.

Perfaz-se tempestivo, portanto, o presente apelo.

III – DAS RAZÕES FÁTICAS E JURÍDICAS

O julgamento veiculado nos Acórdãos a par de rejeitar o incidente de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 3.223/2012, também afastou o dever de ressarcimento do erário, apontado no item 2.2 da instrução técnica conclusiva dos autos TC-2530/2014, reputando-se regulares com ressalvas a prestação de contas.

No entanto, os fundamentos dos v. acórdão vão de encontro aos preceitos legais e constitucionais, conforme se passa a expor seguir.

III.1 – DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 2º DA LEI MUNICIPAL N. 3.223/2012 (Acórdão TC-263/2017):

A preliminar de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 3.223/2012 foi rejeitada no v. acórdão recorrido pelos seguintes fundamentos:

[...]

Portanto, não há vedação de percepção de subsídio diferenciado para o vereador que cumule a atividade representativa com a administrativa.

Igualmente não há vedação constitucional no pagamento de verba indenizatória àqueles que recebam por subsídio. Contudo, a área técnica pugna pela suscitação de incidente de inconstitucionalidade acerca da Lei Municipal nº 3.223/2012, que concedeu verba indenizatória mensal no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) ao Presidente da Casa Legislativa Municipal, por entender que configura majoração do subsídio, e violação do art. 29, VI, da Constituição Federal, nos termos dos artigos 1º, XXXV, 176 e seguintes, da Lei Complementar nº 621/2012, no que fora acompanhada pelo douto representante do Parquet de Contas.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

É cediço que compete ao Plenário deste Egrégio Tribunal de Contas o processamento do incidente de inconstitucionalidade, em observância à súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, no controle difuso, em razão da cláusula de reserva de plenário, como preconiza o art. 97 da Carga Magna e art. 337 do Regimento Interno.

Registra-se no presente caso, que embora o art. 2º da Lei 3223/2012, tenha autorizado o pagamento de parcela indenizatória relativa ao exercício da Presidência da Casa Legislativa, entendo que o comando normativo autorizava o pagamento de um subsídio diferenciado pelo comando daquele poder. Conquanto o legislador municipal não tenha se valido da melhor técnica de redação.

Ainda assim, resta evidente que a criação de parcela indenizatória se deu com a finalidade de remunerar de forma diferenciada àquele que exercia não só a vereança, mas que cumulava essa função de representação com a de administração da casa (presidência).

Vale ressaltar que é possível sim o pagamento de verbas indenizatórias, não há vedação constitucional que impossibilite o pagamento desse tipo verba. Mas elas têm que estar vinculadas expressamente a alguma necessidade, direta ou indireta, do agente público para o exercício de sua atividade, tais como: diárias para deslocamento, auxílio alimentação, auxílio saúde etc.

No caso em questão o dispositivo legal não especificou para qual finalidade seria destinada a verba indenizatória e aí verificamos que se trata mais de uma parcela remuneratória, conforme já explanamos.

Diante dessa ponderação, observo, principalmente pelo prisma da razoabilidade, que esses pagamentos comportam a remuneração por quem cumula a natureza representativa com a administrativa, bem como não violaram nenhuma outra norma legal de natureza contábil, nem fiscal, pois todos os limites com gastos de pessoal imposto ao Poder Legislativo foram respeitados, conforme aferiu nossa área técnica na Instrução Contábil Conclusiva. [grifo nosso]
[...]

No entanto, não é possível se efetuar interpretação contra texto expresso de lei, ressaltando-se que a lei municipal em questão, tal como editada, concede verba indenizatória no valor mensal de R\$ 500,00 ao Presidente da Câmara e afronta, portanto, as normas constantes no art. 39, § 4º, da Constituição Federal, e por simetria ao art. 38, § 3º, da Constituição Estadual.

Transcreve dispositivo da Lei Municipal n. 3.223/2012:

Art. 2º - Ao ocupante do cargo de Presidente da Câmara Municipal, em razão de suas atribuições, fica concedida uma verba indenizatória mensal no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais).

Já o art. 39, §4º, da Constituição Federal dispõe que o detentor de mandato eletivo deverá ser remunerado exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer espécie remuneratória.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Via interpretação não se pode pretender convencionar subsídio diferenciado aquilo que a lei expressamente tratou com verba indenizatória, devendo o poder legislativo local, se assim pretender, efetuar as modificações do subsídio na forma prevista na constituição federal.

Vaticina Celso Ribeiro Bastos:

Cumpra advertirmos, todavia, que o princípio da interpretação conforme à Constituição não contém em si uma delegação ao Tribunal para que realize uma melhoria ou um aperfeiçoamento da lei, pois qualquer alteração ao conteúdo da norma, mediante a alegação de pretensa interpretação conforme à Constituição representa uma intervenção mais direta no âmbito de competência do legislador do que a própria pronúncia de inconstitucionalidade e conseqüente nulidade da norma jurídica em questão, uma vez que a Constituição Federal assegura ao Poder Legislativo a prerrogativa de elaborar uma nova norma em conformação com a Carta Maior. O princípio da interpretação conforme à Constituição encontra seus limites na própria literalidade da norma, ou seja, não é permitido ao intérprete inverter o sentido das palavras nem adulterar a clara intenção do legislador. Isso significa que na busca de se salvar a lei não é permitido aos Tribunais fazer uma interpretação *contra legem*, é dizer, não é permitido ao Poder Judiciário exercer a função de legislador positivo, que é competência precípua do Poder Legislativo. Trata-se aqui de uma interpretação minuciosa que fica entre dois caminhos: o da constitucionalidade e o da inconstitucionalidade. (g.n.)¹

Na espécie, a legislação municipal está eivada de inconstitucionalidade, ferindo sobremaneira a norma expressa na Carta Magna, uma vez que “de acordo com o art. 39, §4º, da CF, introduzido pela EC nº 19/1998, a remuneração pelo sistema de subsídios é fixada em **parcela única, sendo, por conseguinte, vedada a percepção de acréscimos** de qualquer natureza, como adicionais, gratificações, abonos, prêmios, verbas de representação e outros do mesmo gênero”².

Portanto, deve-se, com fulcro no enunciado sumular n. 347 do STF, arts. 176 e 177 da LC n. 621/12 e arts. 332 e 333 do RITCEES, negar exequibilidade ao art. 2º da Lei Municipal n. 3.223/2012, de modo a impedir que continue a produzir os efeitos.

III.2 – PAGAMENTO INCONSTITUCIONAL DE VERBA INDENIZATÓRIA AO PRESIDENTE DA CÂMARA (Acórdão TC-436/2017):

O v. Acórdão recorrido afastou a irregularidade constante do item 2.2 da ITC 3035/2015, constante dos autos TC-2530/2014, bem como o dever de ressarcimento dela decorrente, sob a seguinte argumentação, *ipsis litteris*:

[...]

No voto proferido e acompanhado pelo Plenário externei a convicção de que a lei

¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *As modernas formas de interpretação constitucional*. Revista *Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 3, n. 27, 23 dez. 1998. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/89>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

² Carvalho Filho, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. Ed. ver., ampl. E atual. São Paulo: Atlas, 2015.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

não é inconstitucional em razão da ausência de vedação constitucional ao pagamento de verbas indenizatórias, mas que a legislação precisa de aperfeiçoamento no seu comando normativo que autoriza esses pagamentos.

Isso porque, restou claro que na verdade os pagamentos sob a rubrica indenizatória se tratavam de pagamento de subsídio diferenciado, em que a norma visava remunerar o Presidente do Legislativo pela cumulação da atividade administrativa e legislativa, o que é permitido conforme estabelece nossa Instrução Normativa. Vejamos:

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 026, DE 20 DE MAIO DE 2010. D.O.E. de 21.5.2010 – Republicação: D.O.E. de 24.5.2010

Dispõe sobre a fixação do subsídio dos Vereadores e dá outras providências. Dispõe sobre a fixação do subsídio dos Vereadores e dá outras providências.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no âmbito de sua competência legal, RESOLVE:

Art. 1º. O subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais, em cada legislatura para a subsequente, observado o disposto na Constituição Federal e na respectiva Lei Orgânica.

§ 1º. A fixação do subsídio dos Vereadores deverá ocorrer antes das eleições municipais, observado outro prazo mais restritivo acaso estipulado na respectiva Lei Orgânica.

§ 2º. O subsídio dos Vereadores deverá ser fixado em obediência a todos os limites constitucionais e legais, em parcela única e quantia certa, sendo vedado qualquer tipo de vinculação, especialmente à receita ou a outra remuneração.

Art. 2º. Não haverá alteração do subsídio dos Vereadores no curso da legislatura, à exceção da hipótese de revisão geral anual prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, aplicando-se aos edis o mesmo índice de reajustamento dos servidores municipais, observada a iniciativa do Chefe do Poder Executivo para inaugurar o processo legislativo.

Parágrafo único. A aplicação, em sua totalidade, do percentual constante da revisão geral anual estará adstrita à não extrapolação de nenhum dos limites constitucionais e legais aos quais estão submetidos os Vereadores e o Poder Legislativo Municipal.

Art. 3º. Para o Presidente de Câmara Municipal poderá ser fixado subsídio diferenciado, em razão do exercício das funções representativa e administrativa, observados, contudo, os limites constitucionais e legais.

Art. 4º. É vedado o pagamento de adicional de férias e o pagamento pelo comparecimento a sessão legislativa extraordinária.

Art. 5º. Esta instrução entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 6º. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Instrução Normativa 003/2008.

Denota-se, ainda, que conforme destaquei no voto anterior, **embora a Instrução Normativa 026/2010 permita o subsídio diferenciado**, este tem que estar dentro



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

do limite remuneratório estabelecido pela Constituição Federal, os quais analisamos e aferimos não ter violado comandos legais e constitucionais.

Além da norma supracitada firmada por esta Corte, diversos Tribunais de Contas dos Estados como o da Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Ceará, Pernambuco, Maranhão, Paraná, entre outros, respaldados em julgamentos do Supremo Tribunal Federal, a exemplo do (RE 91.740, STF, Pleno) tem entendido que é perfeitamente legal o pagamento do subsídio diferenciado ao Presidente da Câmara Municipal, desde que obedecidos os limites estabelecidos pela legislação.

[...]

Diante dessa ponderação, observo, principalmente pelo prisma da razoabilidade, que esses pagamentos comportam a remuneração por quem cumula a natureza representativa com a administrativa, bem como não violaram nenhuma outra norma de natureza contábil, fiscal e constitucional, pois todos os limites com gastos de pessoal imposto ao Poder Legislativo foram respeitados, conforme aferiu nossa área técnica na ICC 60/2015, fls. 330-333.

Nestes termos, embora eu esteja afastando a irregularidade e o ressarcimento da verba indenizatória por ter entendido que na verdade os pagamentos sob a rubrica indenizatória se tratavam de pagamento de subsídio diferenciado pelo exercício de Presidente da Câmara Municipal, verifico que para o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico se amolda viável aprimorar a redação do art. 2º da Lei nº 3.223/2012, da Câmara Municipal de Alegre, que estabeleceu indevidamente o pagamento de verba indenizatória, quando na essência visava estipular o pagamento de subsídio diferenciado, o qual deverá ser feito expressamente pelo legislador municipal em consonância com o comando normativo disposto na IN 26/2010 desta Corte.

Portanto, afasto a irregularidade, mas expeço DETERMINAÇÃO visando o aprimoramento do comando normativo que preceitua o pagamento de subsídio diferenciado ao presidente da casa legislativa.

[...]

No entanto, com a devida vênia ao posicionamento acima exarado, não pode ele prevalecer, eis que afrontam dispositivos regimentais, legais e constitucionais, conforme inicialmente aduzido.

Verifica-se que o Presidente da Câmara de Alegre recebeu a título de verba indenizatória a quantia de R\$ 500,00, além do subsídio de R\$ 4.000,00, durante todo o exercício de 2013, conforme art. 2º da Lei Municipal n. 3.223/2012, redundando-se num pagamento indevido de R\$ 6.000,00, correspondente a 2.518,89 VRTE.

Conforme já salientado, tal verba de representação é flagrantemente inconstitucional por violar o artigo 39, § 4º, da Carta de 1988, visto que está expressa na lei maior a proibição de receber acréscimo, gratificação, abono, prêmio, verba de representação ou qualquer outra espécie remuneratória aos receptores da parcela única intitulada subsídio.

Nota-se que esta é a posição dominante na jurisprudência pátria:

Processo: AC 21130 DF 2006.34.00.021130-9



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Relatora: DESEMBARGADORA FEDERAL NEUZA MARIA ALVES DA SILVA
Julgamento: 06/07/2011

Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA

Publicação: e-DJF1 p.337 de 28/07/2011

Ementa

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. PROCURADOR DA FAZENDA NACIONAL. PAGAMENTO DA VPNI CONCOMITANTEMENTE COM O SUBSÍDIO. IMPOSSIBILIDADE. APELAÇÃO DESPROVIDA.

1. Ao Membro de Poder remunerado exclusivamente por subsídio fixado em parcela única é vedado o acréscimo de qualquer outra espécie remuneratória, tais como gratificação, adicional, abono prêmio, verbas de representação ou outras.

2. Após a edição da Lei nº 11.358/2006, que dispôs sobre o subsídio do Procurador da Fazenda Nacional de que tratam os arts. 39, § 4º, 127, § 2º, e 128, § 5º, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, os detentores das referidas carreiras passaram a ser remunerados por subsídio, que absorveu as vantagens que porventura tivessem. Assim, não têm direito à manutenção das vantagens pessoais após a implantação do subsídio.

3. Apelação desprovida.

Processo: APL 990102313930 SP

Relator: Magalhães Coelho

Julgamento: 17/08/2010

Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público (TJSP)

Publicação: 27/08/2010

Ementa

REJEIÇÃO DAS CONTAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS

- Fixação de remuneração dos vereadores por meio de resolução, em afronta ao art. 37, inciso X, da CF.

- Percepção de verba de representação de forma descolada do subsídio, com a consequente violação do art. 39, § 4º da CF.

- Dispositivos constitucionais dotados de autoaplicabilidade, cujo cumprimento pelo Chefe do Legislativo Municipal era necessário.

- Legalidade da decisão do Tribunal de Contas, proferida em procedimento que obedeceu ao devido processo legal - Manutenção da sentença de improcedência - Recurso dos autores não provido - Recurso oficial provido para determinar que os autores arquem com o ônus da sucumbência.

Processo: APL 23943320088260411 SP 0002394-33.2008.8.26.0411

Relator: Alves Bevilacqua

Julgamento: 08/11/2011

Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público (TJSP)

Publicação: 16/11/2011

Ementa

Direito Constitucional. **Cumulação do subsídio de vereador com verba de representação, devida ao exercício da Presidência da Câmara. Impossibilidade.**

Trata-se o preceito de um comando impositivo proibitivo, que veda aos detentores de mandato eletivo receber qualquer parcela além de seu subsídio mensal. É norma cogente, de eficácia plena e hermenêutica objetiva, que não comporta desvios de interpretação.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Tal dispositivo foi inserido por meio de Emenda Constitucional, procedimento rigoroso de alteração de nossa rígida Constituição. É decorrência do poder constituinte derivado reformador, que requer quórum qualificado e tramitação especial. Todos esses aspectos demonstram, pois, a complexidade e o formalismo inerente às emendas, servindo-lhes de alicerce ao *status* de normas constitucionais, que lhes são conferidas quando aprovadas.

Tamanha complexidade e formalismo demonstram a solenidade envolvida na edição de uma EC, além de reforçar a impossibilidade de que sejam relativizadas pelo operador do direito. Relativizá-lo apenas porque o gestor não utilizou na edição da legislação o normativo correto é descumprir comando constitucional impositivo; é desobedecer vergenhosamente a Constituição. **A hermenêutica tem limites que devem ser respeitados.**

Segundo lições de Alexandre de Moraes³, *“a necessidade de interpretação surge no momento em que a norma deve ser, na prática, aplicada a determinado contexto, independentemente de sua maior ou menor clareza”, não obstante, ressalta o autor, com muita eloquência, que a interpretação normativa será cabível apenas em normas gerais e abstratas:*

Algumas particularidades reforçam a necessidade de especificidade da interpretação constitucional.

Primeiramente, o fato de que, usualmente, o aplicador do Direito depara-se com normas indeterminadas, flexíveis e abertas, normas concebidas com alto grau de generalidade e abstração.

(...)

O caráter criativo da interpretação constitucional consiste em concretizar o texto da Carta Magna, dotando de conteúdo concreto uma norma do tipo geral.

A questão central da interpretação constitucional, portanto, é a concretização de suas normas gerais, principalmente os princípios e direito fundamentais.

Somente normas que gozem de ampla abstração ou generalidade é que poderão buscar supedâneo na hermenêutica. Normas que definam objetivamente limites **não admitem**, de forma alguma, interpretações que as relativizem ou neguem aplicabilidade, do contrário sua existência não se justificaria.

O Tribunal de Contas de Minas Gerais editou a **súmula 63** cujo verbete é expresso no sentido de que os vereadores devem receber **parcela única**, como segue:

SÚMULA 63 (MODIFICADA NO D.O.C. DE 05/05/11 – PÁG. 10 - MANTIDA NO D.O.C. DE 07/04/14 – PÁG. 04)

O subsídio dos Vereadores, incluído o dos membros da mesa diretora, será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, em parcela única, **vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.**

Ademais, frisa-se que a norma prevista na legislação municipal de Alegre,

³ MORAES, Alexandre de, *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. 9ª Ed., São Paulo: Atlas, 2013.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

que previu o pagamento de verba indenizatória ao Presidente da Câmara vai de encontro também a norma regimental insculpida no art. 3º da IN TC n. 26/2010, que trata da possibilidade da existência de subsídio diferenciado para o Edil Presidente da Câmara Municipal.

Cabe trazer à baila o entendimento do **Tribunal de Contas de Mato Grosso**⁴ que elucida a diferença acima:

[...]

Primeiramente é fundamental a apresentação da ementa dos Acórdãos mencionados pelo jurisdicionado, conforme transcrição a seguir:

Acórdão nº 25/2005 (DOE, 24/02/2005). Agente político. Subsídio. Fixação. Obrigação de constituição em parcela única. Vereador. Limite. Limitação aos subsídios dos Deputados Estaduais.

1. A fixação do subsídio deve ser em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória § 4º do artigo 39 da CF).

2. O subsídio dos vereadores será fixado com observância ao limite máximo, apurado a partir da incidência de percentuais variáveis em função do número de habitantes, sobre o subsídio dos deputados estaduais que, por sua vez, também está limitado a 75% do subsídio dos deputados federais.

Acórdãos nos 25/2005 (DOE, 24/02/2005) e 1.724/2001 (DOE, 05/11/2001). Agente político. Subsídio. Vereador. Fixação. Presidente da Câmara. Possibilidade de estabelecimento de valor diferenciado.

Para o presidente de Câmara Municipal, há possibilidade de pagamento de subsídio diferenciado, embutida a retribuição a título de indenização pelo desempenho da função, desde que previsto no ato fixatório.

Observe que o Acórdão nº 25/2005 decide que o subsídio dos vereadores deve ser fixados em parcela única, sendo vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, **verba de representação** ou outra espécie remuneratória, ou seja, não há jurisprudência neste Tribunal para o pagamento de verbas de representação aos Presidentes de Câmaras Municipais.

O que existe é a possibilidade de pagamento de subsídio diferenciado ao Presidente da Câmara, embutindo a retribuição a título indenizatório pelo desempenho da função, conforme Acórdãos nº 25/2005 e 1.724/2001.

O que a Resolução de Consulta nº 58/2010 veio confirmar e elucidar, foi a possibilidade de pagamentos diferenciados ao Presidente de Câmaras, desde que respeitados os limites constitucionais, conforme transcrição a seguir:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 58/2010

Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE SORRISO.
CONSULTA. AGENTE POLÍTICO. SUBSÍDIO.

⁴ Texto exarado no processo 4.718-0/2011 – defesa. Câmara Municipal de Tabaporã. Contas Anuais de Gestão 2010.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

VEREADOR. FIXAÇÃO. PRESIDENTE DA CÂMARA. VERBA DE NATUREZA REMUNERATÓRIA. OBSERVÂNCIA DO TETOCONSTITUCIONAL.

A função realizada pelo Presidente da Câmara Municipal tem natureza remuneratória e submete-se ao teto constitucional municipal, que é o subsídio do Prefeito, nos termos do artigo 37, inciso XI da Constituição Federal, e também ao teto estabelecido pelo percentual variável entre 20% e 75% do subsídio dos Deputados Estaduais do respectivo Estado, conforme estabelece o artigo 29, inciso VI, alínea "a" a "f", da Constituição Federal.

O debate levantado pelo auditor sobre a aplicabilidade dessa decisão para o exercício de 2010, já foi objeto de apreciação pelo Tribunal Pleno, que decidiu pela aplicabilidade imediata desse entendimento, conforme transcrição da Resolução de Consulta nº 20/2011, a seguir:

Resolução 20/2011 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, nos termos dos artigos 1º, inciso XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 29, inciso XI, e 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 1.226/2011 do Ministério Público de Contas, responder ao consulente que: as decisões de Consulta que tratam de submissão dos subsídios dos Presidentes de Câmara aos limites previstos na Constituição Federal tem aplicabilidade imediata, valendo para todo exercício de 2010 e seguintes.

Nesse cenário a remuneração por subsídio retira qualquer possibilidade de o legislador propor parcela fixa e parcela variável a fim de remunerar os agentes políticos.

Essa também é a linha jurisprudencial do Tribunal de Contas de São Paulo exposto no Manual Básico Remuneração dos Agentes Políticos Municipais⁵:

[...]

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998 tratou, de igual forma, os agentes políticos, nisso estabelecendo, no § 4º do art. 39 da CF, o pagamento exclusivo por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, **verba de representação** ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no artigo 37, X e XI.

Essa nova determinação constitucional ressalta o caráter retributivo que se conferiu ao cargo político, assemelhando-o a vencimento, em pagamento do trabalho realizado; isto é, conferiu-lhe a natureza de retribuição pecuniária pelo exercício de função pública, assegurando-lhe o caráter alimentar e de subsistência.

Sob o pressuposto da parcela única, extinguiu o legislador a outrora possibilidade de divisão dos subsídios: em parte fixa e parte variável.

⁵ http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/2007_remuneracao_ag_politicos_municipais.pdf



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Resta claro, portanto, no texto constitucional, a vedação quanto ao pagamento de verba de representação aos agentes políticos.

Entretanto, tendo em conta que o exercício da Presidência do Poder Legislativo constitui acréscimo às atribuições normais de Vereador, nada obsta que o subsídio do Chefe do Legislativo Municipal possa ser fixado em valor superior ao subsídio dos demais Vereadores, **desde que atendidos os limites constitucionais ditos no art. 29, VI da Constituição (limite do subsídio do Edil).**

Diante do exposto, fica claro que não é devida “verba de representação” ao Presidente da Câmara; nada impede, contudo, que seu subsídio seja maior que o subsídio dos outros Vereadores, desde que observados os dispositivos legais quanto à fixação, aos limites constitucionais e aos determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Aliás, foi bem esse o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em consulta formulada pela Câmara Municipal de Vinhedo (TC-18.801/026/01).

Giro outro, esse tribunal já considerou a irregularidade em voga como passível de rejeição das contas, conforme **Decisão Preliminar 01083/2017-1 da Câmara Municipal de Jerônimo Monteiro**⁶:

[...]

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE ORDENADOR
(EXERCÍCIO DE 2013) – JURISDICIONADO: CÂMARA
MUNICIPAL DE JERÔNIMO MONTEIRO – 1) REJEITAR
ALEGAÇÕES DE JUSTIFICATIVAS – 2) NOTIFICAR PARA
RECOLHER DÉBITO – PRAZO: 30 DIAS.**

[...]

2 FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando acuradamente os autos, verifico que o feito encontra-se devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

No tocante ao item 5.1.2.1 do RTC 189/2015 - Pagamento de verba indenizatória ao Presidente da Câmara de Vereadores no total de R\$ 5.988,00 - corroboro o opinamento do Ministério Público de Contas pela manutenção da irregularidade, oportunizando-se ao gestor que promova a liquidação débito no prazo de 30 dias, hipótese em que esse Tribunal julgará as contas regulares com ressalva. Para tanto, tomo como razão de decidir a fundamentação exarada pelo Excelentíssimo Procurador Luciano Vieira no Parecer do Ministério Público de Contas 881/2017 (fls. 171/174), abaixo transcrita:

⁶ Decisão proferida no processo TC-3118/2014.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

1. No que se refere ao item 5.1.2.1 do RTC 189/2015, cumpre enfatizar, a priori, que a irregularidade encontrada é a mesma da Prestação de Contas Anual do exercício de 2014 conforme processo TC n. 5580/2015-7, ainda pendente de julgamento.

Concluiu a unidade técnica pela existência de violação ao disposto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal, e por simetria ao art. 38, § 3º, da Constituição Estadual, que veda no subsídio o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, sugerindo, contudo, o afastamento da irregularidade com ressalva.

Frise-se que o regramento municipal foi devidamente cumprido durante o exercício de 2013, conforme ficha financeira do edil, gerando dispêndio indevido no montante de 2.228,42 VRTE.

O saudoso administrativista Hely Lopes Meirelles, ao comentar a remuneração dos vereadores, vaticina:

o subsídio será fixado em parcela única, por lei específica, de iniciativa do Legislativo, assegurada revisão anual, com imposição de índices indistintos de recuperação inflacionária, sempre na mesma data (art. 37, X, da CF), e vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba e representação ou outra espécie remuneratória, e sujeita aos impostos gerais, inclusive o de renda, e aos extraordinários, tal como qualquer outro contribuinte, com observância do que estabelecem os dispositivos constitucionais expressamente referidos no inciso VI do art. 29 da CF...

No mesmo sentido, destaque para as lições do constitucionalista Alexandre de Moraes:

O subsídio constitui, obrigatoriamente, parcela única,



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

como afirmado pelo art. 39, § 4º, da Constituição Federal, com a nova redação que lhe deu a EC n.º 19/98, ao afirmar que o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, **vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória**, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Veda-se, portanto, qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Igualmente, cabe registrar que a Instrução Normativa TC n. 26, de 20 de maio de 2010 (publicada no Diário Oficial em 21/05/2010 e republicada em 24/05/2010) previu de forma expressa em seu art. 3º que "para o Presidente da Câmara Municipal poderá ser fixado subsídio diferenciado, em razão do exercício das funções representativa e administrativa, observados, contudo os limites constitucionais e legais".

Assim, o vereador, sendo agente político, deve ser remunerado exclusivamente por subsídio, pago em parcela única, sendo vedada a percepção de qualquer tipo de gratificação, adicional, abono, prêmio ou outra espécie remuneratória.

Verifica-se, portanto, às escâncaras, o antagonismo da legislação municipal, em evidente afronta ao art. 39, § 4º, da Constituição Federal, e por simetria ao art. 38, § 3º, da Constituição Estadual, razão pela qual deve esse Tribunal reputar ilegais e, portanto, passíveis de ressarcimento, os valores percebidos pelo vereador Presidente com base neste regramento.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Imperioso ressaltar que o Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu, ao julgar o Recurso Extraordinário (RE) 650898, com repercussão geral reconhecida, ser inconstitucional artigo de lei municipal que trata de verba de representação a agente político.

Entretanto, é possível, no caso, extrair a boa-fé do gestor, muito embora a flagrante inconstitucionalidade da lei.

Quanto à percepção de vantagem com base em lei inconstitucional, já decidiu o TJDF que "presume-se de boa-fé a percepção de vantagem em razão de lei e de decisão judicial", de modo que se recomenda a aplicação, na espécie, do disposto no art. 87, § 2º, da LC n. 621/2012.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo TC-3118/2014-5, DECIDE a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, na 8ª sessão ordinária, realizada no dia vinte e nove de março de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo:

1. **Por rejeitar as alegações de justificativas do senhor Genaldo Resende Ribeiro** no tocante ao **item 5.1.2.1** do Relatório Técnico Contábil 189/2015, de acordo com o art. 157, § 3º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, dando-se ciência ao mesmo para que, **em novo e IMPRORROGÁVEL PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS** recolha a importância devida, no total de 2.228,42 VRTE, alertando-o de que, nos termos do artigo 157, §4º do RITCEES, **a liquidação tempestiva do débito, atualizado monetariamente, saneará o processo, hipótese em que o Tribunal julgará as contas regulares com ressalva e dará quitação ao responsável.**

2. Para que, após o decurso do prazo referido no item 1, sejam os autos encaminhados à **Secretaria do Ministério Público de Contas** para fins de verificação do valor recolhido e, em seguida, encaminhados à Procuradoria de Contas para Parecer quanto ao julgamento definitivo das contas.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Ficam os responsáveis alertados de que:

a) a liquidação tempestiva do débito, atualizado monetariamente, saneará o processo, hipótese em que o Tribunal julgará as contas regulares com ressalva e lhe dará quitação;

b) não ocorrendo o recolhimento tempestivo da importância devida, o Tribunal julgará o mérito das contas, nos termos dos artigos 87 a 89 da Lei Complementar nº 621/2012, aplicando-lhe as sanções cabíveis;

c) não cabe recurso da decisão preliminar que converte o processo em tomada de contas especial e rejeita as alegações de defesa, nos termos do art. 398 do Regimento Interno deste Tribunal.

Sala das Sessões, 29 de março de 2017.

Conselheiro SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

Por fim, assevera-se que flexibilizar o mandamento constitucional representa conduta insensata, perigosa à segurança jurídica, que insculpe nos administradores e administrados sentimento de impunidade.

Cabe ressaltar que o julgamento pela irregularidade das contas ou a emissão de parecer prévio pela rejeição não possui caráter tão somente sancionatório. Muito pelo contrário: quando o Tribunal reconhece a existência de irregularidades que, por consequência, culminam com a aplicação de penalidades, age mais em caráter pedagógico do que sancionador.

A missão⁷ institucional do Tribunal de Contas é "orientar e controlar a gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade", ou seja, o foco do controle externo exercido deve privilegiar a sociedade, nunca o gestor irresponsável. Deixar de penalizá-lo, mesmo diante de irregularidades, é favorecê-lo em detrimento do povo, e isso é inadmissível.

Essa Corte deve ser justa e fiel aos princípios que a regem, que são pautados na atuação de "forma técnica, competente, responsável, imparcial, coerente, objetiva e comprometida com a missão institucional".

Assim, não julgar irregular a hipótese em exame é insculpir no ordenador sentimento de impunidade, não compatível com a função institucional do Tribunal de Contas.

Por tudo, configurada está a prática da irregularidade e, mais, a sua **gravidade**, o que encontra subsunção no art. 84, III, "c" e "e", da LC n. 621/12.

⁷ <http://www.tce.es.gov.br/portais/portaltcees/institucional/identidade-organizacional.aspx>



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

IV – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** requer seja o presente recurso de reconsideração recebido, conhecido e provido para **reformular o v. Acórdão TC-263/2017 – PLENÁRIO e o Acórdão TC-436/2017 – SEGUNDA CÂMARA**, julgando-se irregulares as contas da Câmara Municipal de Alegre, relativa ao exercício de 2013, na forma do art. 84, inciso III, “c” e “e”, da LC n. 621/12, com todos os consectários legais.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Vitória, 23 de agosto de 2017.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR-GERAL
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS