



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

PARECER

Processo n°: 1015619
Apenso: 761790 (Processo Administrativo)
Relator: Conselheiro Sebastião Helvecio
Natureza: Incidente de Inconstitucionalidade
Objeto: Art. 3º da Lei nº 10.818, de 06/10/2004, do Município de Juiz de Fora 2017
Ano Ref.: Vicente de Paula Oliveira (Presidente da Câmara Municipal à época),
Responsáveis: Aparecido de Jesus, Bruno de Freitas Siqueira, Carlos César Bonifácio, Eduardo Fonseca Novy, Eduardo José Lima de Freitas, Flávio Procópio Cheker, Francisco Carlos Canalli, Isauro José de Calais Filho, João Evangelista de Almeida, José Emanuel Esteves de Oliveira, José Sóter de Figueirôa Neto, Luiz Otávio Fernandes Coelho, Oliveira Moura Tresse, Rodrigo Cabreira de Mattos, Romilton Antônio de Faria, Rosirene França Abbud, Valdino José Mariano, Antônio Jorge de Souza Marques, Paulo Rogério dos Santos (Vereadores do Município de Juiz de Fora à época).
Procuradores: João Batista de Oliveira Filho - OAB/MG 20180, Camila Drumond Andrade - OAB/MG 82244, Thiago Lopes Lima Naves - OAB/MG 96182, Paulo Henrique de Mattos Studart - OAB/MG 99424, Bruno de Mendonça Pereira Cunha - OAB/MG 103584, Leonardo Dias Saraiva – OAB/MG 106798, Andréia Carolina Castilho – OAB/MG 137315, Lúcio Heleno Moreira – OAB/MG 42.308, Pedro Ernesto Racheo – OAB/MG 75438, Lorena Campos Racheo – OAB/MG 175727

RELATÓRIO

1. Incidente de Inconstitucionalidade suscitado pelo Ministério Público de Contas no Processo Administrativo n.º 761790 em apenso, que trata de inspeção a fiscalizar os atos de gestão relativos às disponibilidades financeiras e a atuação do sistema de controle interno da Câmara Municipal do Município de Juiz de Fora, no exercício de 2007.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

2. Em breve síntese, nos autos em apenso, dentre as irregularidades apontadas, destaca-se o apontamento de pagamento irregular de verba indenizatória a título de Ajuda de Custo, no valor de um subsídio para cada vereador, ou seja, R\$ 7.155,00, no início e no final de cada sessão legislativa, totalizando R\$135.945,00, no ano de 2007.

3. Os vereadores alegaram que os princípios da impessoalidade, moralidade e anterioridade foram observados e que o limite constitucional máximo de suas remunerações foi respeitado, fls. 689, 714 e 737 do apenso.

4. A unidade técnica, ao analisar as justificativas apresentadas, considerou irregular o pagamento de verba indenizatória a título de Ajuda de Custo, pois “o valor e a data do pagamento foram anteriormente definidos, descaracterizando o caráter eventual e temporário do gasto, além de não ter sido apresentado o regular processo de prestação de contas e a justificativa para seu pagamento”, fl. 757 do apenso.

5. Em seguida, proferi parecer opinando pela inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 10.818/2004 e requeri a remessa do feito ao Tribunal Pleno para apreciar, incidentalmente, a constitucionalidade da referida lei, a teor do inciso V do art. 26 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais e, inexistindo dúvida a respeito do dano ao erário, requeri que os vereadores da Câmara Municipal de Juiz de Fora fossem compelidos a restituir o valor de R\$135.945,00, devidamente atualizado.

6. Diante do requerimento, o Cons. Hamilton Coelho, Relator do Processo Administrativo n. 761790, em voto aprovado à unanimidade, na sessão da Primeira Câmara de 11/07/2017, determinou a formação de autos apartados e o devido encaminhamento dos mesmos à Secretaria do Pleno para apreciação incidental da constitucionalidade do art. 3º da Lei Municipal n. 10.818/2004, de Juiz de Fora, conforme notas taquigráficas de fls. 780/781-v do apenso.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

7. Em 24/7/17, o incidente foi devidamente distribuído à relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio, fl. 05.

8. No despacho de fl. 07, o Relator converteu o julgamento em diligência, com fundamento no art. 948 do Novo Código de Processo Civil, e determinou a intimação dos responsáveis para manifestação acerca do incidente.

9. Regularmente intimados, os responsáveis apresentaram suas manifestações, conforme relatado na certidão da Secretaria do Pleno de fl. 133.

10. Os Srs. Aparecido de Jesus, Eduardo José Lima Freitas, Eduardo Fonseca Novy, Flávio Procópio Cheker, João Evangelista de Almeida, Paulo Rogério dos Santos, Rosinere França Abbud e Vicente de Paula Oliveira não se manifestaram, embora regularmente intimados.

11. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação, nos termos do §1º do artigo 224 c/c o inciso IX do artigo 32 da LC nº 102/08.

FUNDAMENTAÇÃO

12. Com relação à competência dos Órgãos de Controle para julgamento de incidente de inconstitucionalidade, a Súmula nº 347 do STF dispõe o seguinte:

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

13. A fim de regulamentar a orientação dada pela Suprema Corte, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais delegou a competência ao Pleno da Casa, por meio do artigo 26, inciso V, de seu Regimento Interno, em observância à cláusula de reserva de plenário consubstanciada no artigo 97 da Constituição Federal.

Artigo 26, V, da Resolução nº 12/2008

Art. 26. Compete, ainda, ao Tribunal Pleno: (...)

V - apreciar, incidentalmente, a constitucionalidade das leis ou de atos do poder público.

Artigo 97 da Constituição Federal



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

14. Destaco que a divergência sobre a questão quanto à competência de órgão fracionários do Tribunal de Contas para examinar questão incidental de constitucionalidade de normas municipais e estaduais foi pacificada conforme decisão proferida no Incidente de Uniformização n. 980427, que aprovou o enunciado de súmula nos seguintes termos:

Compete ao Tribunal Pleno a apreciação incidental da constitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, observado o disposto nos arts. 948-950 do CPC/2015.

15. A controvérsia levantada nos autos diz respeito à apreciação da constitucionalidade do art. 3º da Lei Municipal n. 10.818/2004, de Juiz de Fora.

16. Isso porque, no julgamento do Processo Administrativo nº 761790, na Sessão do dia 11/07/2017, o colegiado da Primeira Câmara aprovou o encaminhamento do incidente arguido pelo Ministério Público de Contas, no seguinte sentido:

Ante o exposto, tendo em vista o incidente de inconstitucionalidade suscitado pelo Ministério Público junto a este Tribunal, manifesto-me por encaminhar os autos ao Tribunal Pleno para que seja apreciada, incidentalmente, a constitucionalidade do disposto no art. 3º da Lei Municipal n.º 10.818/04, do Município de Juiz de Fora, reservando-se a este relator a apreciação do mérito deste Processo Administrativo, após a decisão do incidente, nos termos do inciso V do art. 26 c/c art. 88 do Regimento Interno.

Determino ainda sejam constituídos autos apartados, para formação do incidente, que deverão ser apensados a este processo.

Ultimados os procedimentos regimentais cabíveis e apreciada a questão prejudicial, a Secretaria do Pleno deverá proceder à devolução dos autos a este relator, com as notas taquigráficas da decisão acerca do incidente.

17. Destaco que a matéria debatida nestes autos se resume às teses apresentadas quanto à arguição de inconstitucionalidade do mencionado art. 3º da Lei Municipal. As questões de mérito deverão ser apreciadas somente após o julgamento deste incidente,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

devolvendo-se os autos ao relator do Processo Administrativo em apenso, Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

18. Feitas estas considerações, relativas ao contexto do caso, passo ao exame da constitucionalidade da norma municipal referentes ao pagamento de ajuda de custo e demais elementos associados à fixação do subsídio dos vereadores, cotejando-a com as manifestações apresentadas e a análise técnica proferida nos autos em apenso, agrupando os itens de acordo com as manifestações dos vereadores, uma vez que constatei a semelhança entre as mesmas.

19. Posto isso, passo a apreciar as diversas manifestações apresentadas pelos responsáveis.

A) Manifestação apresentada pela Câmara Municipal – fls. 56/58.

B) Manifestação apresentada pelos Srs. Carlos César Bonifácio, José Emanuel Esteves de Oliveira, Oliveira Moura Tresse, Rodrigo Cabreira de Mattos, Romilton Antônio de Faria e Valdivino José Mariano, fls. 59/68.

C) Manifestação apresentada pelo Sr. Isauro José de Calais Filho, fls. 89/98

20. A manifestação apresentada às fls. 59/68 é semelhante às manifestações de fls. 56/68 e 89/98, com pequenas alterações que não modificaram o teor dos respectivos requerimentos. Sendo assim, serão apreciadas em conjunto.

21. Verifico que os responsáveis reproduziram os mesmos argumentos aventados na manifestação apresentada pela Câmara Municipal de Juiz de Fora, alegando, em apertada síntese, que a Lei n. 10.818/2004 já se encontra revogada pela Lei n. 12.761/2013. Alegaram também, resumidamente, que as verbas para pagamento de ajuda de custo têm caráter indenizatório e não remuneratório, sendo que a não prestação de contas “não retira da verba seu caráter indenizatório tanto o é que o auxílio moradia dos Juízes e dos Promotores é devido pelo valor máximo”. Refutaram a tese que embasou o incidente, conforme Consulta n. 841256, alegando que não há similaridade com o presente caso.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

22. Alegaram, ainda, que a ausência de prestação de contas “*não ocorre no plano normativo, mas fático e, portanto, não pode afetar a validade da norma, quando muito afetando sua eficácia*”.

23. Com relação ao fato da lei municipal de 2004 estar revogada por lei posterior, os responsáveis alegaram, fl. 61, *verbis*:

“Não obstante o objetivo do presente incidente processual consistir em extirpar do mundo jurídico algo já revogado, o que por si só já se mostra tecnicamente inviável, representando pedido juridicamente impossível, não há falar em inconstitucionalidade no comando legal que prevê a ajuda de custo no início e no final de cada sessão legislativa.” (Grifei)

24. Sobre o tema, cumpre destacar que o controle de constitucionalidade no âmbito dos Tribunais de Contas se dá no plano de eficácia que a norma produz ou produziu, não havendo possibilidade de retirar a norma do mundo jurídico através da declaração de inconstitucionalidade no âmbito das Cortes de Contas, tendo em vista que a competência para tanto é do Poder Judiciário.

25. No julgamento do incidente de inconstitucionalidade n. 997633, o Relator, Cons. Wanderley Ávila, incorporou em seu voto significativo estudo elaborado pelo Procurador do Ministério Público de Contas, Marcílio Barenco, sobre a atuação das Cortes de Contas para o exercício do controle externo e a eficácia de suas decisões, nos casos de apreciação de constitucionalidade de normas, *verbis*:

Parece-me indubitoso ser dever de os Tribunais de Contas em sua análise e interpretação, quando necessário ao deslinde de atos e fatos sujeitos ao nosso controle e fiscalização, afastar a aplicabilidade de leis e atos normativos do Poder Público, quando inconstitucionais, na medida da competência que nos confere a Constituição para exercermos o controle externo.

Neste sentido, incorporo às minhas anotações preliminares acerca dessa importante atuação das Cortes de Contas, no exercício da fiscalização e do controle, trecho do amplo estudo do douto Procurador do Ministério Público de Contas, Marcílio Barenco, no processo de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

Incidente de Inconstitucionalidade n. 896.486, que, após colacionar para o seu parecer a posição da melhor doutrina sobre o tema, concluiu, com propriedade:

[...] não se pode menoscar a participação dos Tribunais de Contas nesse novo cenário de interpretação constitucional participativa e democrática. Sua leitura da Constituição não é feita a esmo, sem fundamentos, mas sim com esmero em profundo conhecimento das matérias que lhe são afetas.

Pode-se dizer assim, que sua competência para afastar a aplicabilidade de leis e atos normativos por ofensa à Constituição decorre, essencialmente, da sua tessitura constitucional e das relevantes atribuições que lhe foi conferida, razão pela qual se sustenta que não lhe reconhecer tal prerrogativa, afronta gravemente os corolários democráticos e republicanos.

Conforme destacado no parecer Ministerial às fls. 64, o entendimento do Supremo Tribunal Federal encontra-se consubstanciado em sua Súmula n. 347, *verbis*:

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

Sobre tal Súmula, transcreveu a ilustre procuradora (fls. 64) entendimento de Gustavo Coelho Deschamps, Procurador-Geral de Contas do Estado do Mato Grosso, nos seguintes termos:

Essa súmula do Supremo Tribunal Federal, que consagrou o exercício do controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas, teve como precedente a decisão no Recurso em Mandado de Segurança - RMS nº 8.372/CE -, publicado em 26.04.1962, a qual firmou o entendimento de que compete ao Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, a apreciação de constitucionalidade das leis. Ressalta-se que os Ministros deixaram claro nesse julgado que não compete ao Tribunal de Contas declarar inconstitucionalidade, pois isso compete privativamente ao Poder Judiciário, mas, tão-somente, apreciar a constitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, negando aplicação quando inconstitucionais (DESCHAMPS, Gustavo Coelho. Controle de constitucionalidade e Tribunais de Contas do Brasil. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, ano 7, n. 84, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=55821>>. Acesso em: 21 out. 2013).

Assim, tem-se que a decisão do Tribunal de Contas sobre a constitucionalidade de normas, no plano da eficácia, possui o condão '[...] de negar aplicação à lei ou a ato normativo considerado inconstitucional, não havendo possibilidade de retirá-los do ordenamento jurídico, pois isso é competência privativa do Poder Judiciário no controle abstrato de constitucionalidade' (DESCHAMPS, Gustavo Coelho. Controle de constitucionalidade e Tribunais de Contas do Brasil. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, ano 7, n. 84, dez.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pciCntd=55821>>. Acesso em: 21 out. 2013).

Corroborando tal assertiva, vale citar o posicionamento do doutrinador Uadi Lammêgo Bulos, *verbis*:

(...) não detenham competência para declarar a inconstitucionalidade de leis ou dos atos normativos em abstrato, pois essa prerrogativa é do Supremo Tribunal Federal, poderão, no caso concreto, reconhecer a desconformidade formal ou material de normas jurídicas, incompatíveis com a manifestação constituinte originária. Sendo assim, os Tribunais de Contas podem deixar de aplicar determinado ato por considerá-lo inconstitucional, bem como sustar outros atos praticados com base em leis vulneradoras da Constituição (art. 71, X). Reitere-se que essa faculdade é na via incidental, no caso concreto, portanto. (BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal Anotada. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 815).

No entender de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, o Tribunal de Contas possui a prerrogativa de exercer o controle de constitucionalidade, por via difusa, desde que observe, necessariamente, a cláusula de reserva de plenário, estampada no art. 97 da Constituição da República. Sobre isso afirmam os referidos autores:

Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os tribunais de contas, no desempenho de suas atribuições constitucionais, possuem competência para realizar o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos do Poder Público, podendo afastar a aplicação daqueles que entenderem inconstitucionais. Exemplificando, suponha que determinada Corte de Contas — da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios — esteja apreciando um processo de aposentadoria de servidor público e que recentemente tenha sido publicada uma lei que incida sobre a questão. Nessa hipótese, caso a Corte entenda que essa lei é inconstitucional, poderá, por maioria absoluta de votos (CR, art. 97), declará-la inconstitucional, afastando a sua aplicação ao caso concreto. Destacamos, porém, que essa atuação dos tribunais de contas não afasta a possibilidade de posterior apreciação da lei ou ato normativo pelo Poder Judiciário, se provocado.” (PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito constitucional descomplicado. 7. ed. São Paulo: Método, 2011. p. 800).

26. A Corte de Contas é o órgão de controle de matriz constitucional, cuja ação é essencial à sustentação do Estado Democrático, sendo imperioso que, ao exercer suas competências, afaste a aplicação de regramento inconstitucional no caso concreto analisado, ainda que revogado por lei nova, porque não parece plausível que em sua análise os Tribunais de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

Contas deparem-se com normas manifestamente contrárias à Constituição e simplesmente não afastem sua aplicação, já que o controle difuso pode ser desempenhado por qualquer Juiz singular e/ou Tribunal.

27. Entendo que deixar de aplicar os efeitos de uma norma por entendê-la inconstitucional é diferente de declará-la inconstitucional. Ao exercer essa competência, o Tribunal de Contas estará apreciando a constitucionalidade da lei em caráter incidental e no caso concreto, com efeitos apenas entre as partes, haja vista que a declaração de inconstitucionalidade em abstrato, com efeito *erga omnes*, caberia ao Judiciário.

28. Por outro lado, destaco que o julgamento do mérito do Processo Administrativo depende do exame do exame, prejudicial, de constitucionalidade da norma municipal já revogada, uma vez que foi com base nesta norma que a Câmara Municipal fez incidir sobre sua folha de pagamento os encargos apontados como irregulares.

29. A respeito da matéria, destaco, por oportuno, a lição do Professor Luiz Henrique Lima, sobre a legitimidade do controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Contas:

O controle de constitucionalidade exercido pelo TCU é o chamado controle difuso ou incidental, ou repressivo, e com efeitos restritos às partes, relativas aos processos submetidos a sua apreciação, e em matérias de sua competência. Conforme acentua Farias: O controle de constitucionalidade que exerce o Tribunal de Contas insere-se na sua missão institucional e na sua competência constitucional de fiscalizar, a tempo, a aplicação de recursos públicos e a gestão do patrimônio público. Consiste em alertar o Chefe do Poder Executivo que, caso pratique atos com espeque em norma considerada verticalmente incompatível pelo Tribunal de Contas, a Corte considerará irregular o ato. Na expressão do Ministro Roberto Rosas: Caso o ato esteja fundado em lei divergente da Constituição, o Tribunal de Contas pode negar-se à aplicação, porque há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos Poderes do Estado (RMS 8.372, Rel. Min. Pedro Chaves, j. 11/12/1961). Lima, Luiz Henrique. Controle Externo. Editora Método. P. 206.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

30. Assevero, ainda, que o STF editou a súmula n. 374, no ano de 1965, afirmando a possibilidade de julgamento incidental de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas, pela via difusa, *in verbis*:

Súmula 347: O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e atos do Poder Público.

31. Assim também entendeu o STF em recente julgamento, a respeito do Controle de constitucionalidade em ação fiscalizadora do Conselho Nacional de Justiça, *verbis*:

Nesses termos, concluída pelo Conselho Nacional de Justiça a apreciação da inconstitucionalidade de lei aproveitada como fundamento de ato submetido ao seu exame, poderá esse órgão constitucional de controle do Poder Judiciário valer-se da expedição de ato administrativo formal e expresso, de caráter normativo, para impor aos órgãos submetidos constitucionalmente à sua atuação fiscalizadora a invalidade de ato administrativo pela inaplicabilidade do texto legal no qual se baseia por contrariar a Constituição da República. (...) 16. O exercício dessa competência implícita do Conselho Nacional de Justiça revela-se na análise de caso concreto por seu Plenário, ficando os efeitos da inconstitucionalidade incidentalmente constatada limitados à causa posta sob sua apreciação, salvo se houver expressa determinação para os órgãos constitucionalmente submetidos à sua esfera de influência afastarem a aplicação da lei reputada inconstitucional." (Pet 4656, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento em 19.12.2016, DJe de 4.12.2017)

32. Assim, amparado nos entendimentos acima, constato que o controle, na forma incidental, nos permitirá analisar a adequação da lei à Constituição, do ponto de vista material. Verificar-se-á, portanto, a validade da norma e sua compatibilidade à Carta Magna, garantindo-se a supremacia da Constituição.

33. Portanto, como a lei, embora revogada, produziu efeitos durante sua vigência e configurou parâmetro para a prática dos atos impugnados no Processo Administrativo em apenso, entendo que a análise de sua constitucionalidade se torna pressuposto para julgamento dos efeitos que produziu.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

34. Feitas essas considerações, em prejudicial ao exame de mérito do Processo Administrativo n. 761790, passo à análise da Lei Municipal n. 10.818/2004, em relação à irregularidade apontada sobre o pagamento de ajuda de custo aos vereadores do Município de Juiz de Fora, conforme os preceitos fundamentais previstos na Constituição da República de 1988.

35. Assim dispôs a legislação sobre os subsídios dos vereadores do Município de Juiz de Fora, *verbis*:

Art. 1º O subsídio mensal dos Vereadores do Município de Juiz de Fora, fixado para vigorar na legislatura que se inicia em 1º de janeiro de 2005, corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio do Deputado Estadual, se a faixa de população em que se situe o Município de Juiz de Fora for superior a quinhentos mil ou corresponderá a sessenta por cento se o número de habitantes for superior a trezentos mil e inferior a quinhentos mil.

36. Sobre o pagamento a título de ajuda de custo, objeto da presente arguição incidental de inconstitucionalidade, consta no art. 3º:

Art. 3º O vereador receberá, no início e no encerramento de cada sessão legislativa, a ajuda de custo correspondente, cada uma, ao valor do subsídio devido no mês, em compatibilidade com o que estabelece o §1º do art. 2º da Resolução n. 5.200, de 27 de setembro de 2001, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

37. Os responsáveis alegaram, em suas manifestações, que a ajuda de custo, na forma estabelecida, teria natureza indenizatória, e que a verba foi instituída pela Câmara Municipal de Juiz de Fora por meio da Lei Municipal n.10.818/2004, nos mesmos moldes do auxílio moradia concedido aos Juizes e Promotores de Justiça. Ressaltaram que a remuneração dos parlamentares municipais se baseou também no modelo estadual, que havia sido disciplinado pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais mediante a edição da Resolução Estadual nº 5200, de 2001.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

38. Mencionaram, ainda, que a ausência de prestação de contas não retira da verba seu caráter indenizatório, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal na ação originária n. 1.773.

39. Ainda segundo os responsáveis, o pedido de declaração de inconstitucionalidade teria se baseado nos termos da resposta à consulta n. 841256, desta Corte de Contas, que vedou o pagamento de 14º Salário. Afirmaram que o entendimento que fundamentou a decisão desta Corte de Contas não possui similaridade com o presente caso, uma vez que a ajuda de custo “não pode ser confundida com a instituição de uma gratificação, como seria o 14º salário”, fl. 64.

40. Conforme entendimento que defendi no parecer de fls. 765/769 do apenso, a legislação municipal não respeitou os limites constitucionais do sistema de remuneração dos agentes públicos. Ao estabelecer o pagamento de verba “no início e no encerramento de cada sessão legislativa, a ajuda de custo correspondente, cada uma, ao valor do subsídio devido no mês”, o legislador municipal não observou o disposto no comando constitucional disposto nos incisos V, VI e VII do art. 29 da CF, *verbis*:

Art. 29. (...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI- subsídios de Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na Lei Orgânica (...).

f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

VII - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

41. Constatei, no mencionado parecer, que a Câmara Municipal estabeleceu o pagamento, a título de ajuda de custo, de um subsídio mensal aos Vereadores, no início ou fim de cada sessão legislativa. Naquela oportunidade, destaquei:

Sabe-se que o recebimento da remuneração, pelos agentes políticos, a maior do que estabelece a lei enseja restituição de tais valores aos cofres públicos municipais, a teor do art. 37, §5º, da Constituição da República.

Acerca do tema, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento, por ocasião do julgamento do MS nº 25.641-9, a respeito dos requisitos imprescindíveis para a configuração do dever de reposição de valores ao erário. A propósito, vide trecho do voto do i. Min. Eros Grau:

“A reposição, ao erário, dos valores percebidos pelos servidores torna-se desnecessária, nos termos do ato impugnado, quando **concomitantes** os seguintes requisitos:

i] presença de boa-fé do servidor;

ii] ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada;

iii] existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada;

iv] interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração.” (MS 25.641-9 / DF - MANDADO DE SEGURANÇA – Rel. Min. Eros Grau – Julg.: 22.11.2007 - Tribunal Pleno - DJ 22.02.2008 – STF) - Grifos do *Parquet*

Assim, para que essa devolução se imponha, imperiosa se faz a prova inequívoca do dano ao erário. Por inequívoca entende-se a prova clara, evidente, que apresente elevado grau de convencimento, não provocando dúvida a seu respeito.

Nos presentes autos, infere-se que se encontra presente a prova clarividente do pagamento realizado pela Câmara Municipal de Juiz de Fora, conforme notas de empenho, ordens de pagamento, comprovantes de depósito e outros documentos colacionados às f.123/ 161.

Nessa seara, entende este Ministério Público de Contas que, em verdade, o pagamento de referida Ajuda de Custo configura um 14º salário, porém com outra denominação.

E assim sendo, ilegal se faz o pagamento de referida verba, pois o ordenamento jurídico adotou o sistema remuneratório por unidade de tempo, melhor dizendo, são devidas 12 remunerações por ano, sendo a única exceção o pagamento do 13º salário.

Acerca do tema, manifestou-se o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, na Consulta 841.256, que serviu de precedente para a Consulta nº 884845, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, julgada em 27/02/2013:

Não se ajustando ao conceito de remuneração básica, é inevitável a conclusão acerca da impropriedade da expressão "14º salário", haja vista que, independentemente de sua natureza jurídica, sua interpretação literal, ou seja, o emprego da nomenclatura "salário", remete a uma décima quarta remuneração básica mensal, em absoluta falta de sintonia com



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

nossa realidade histórico-cultural, porquanto é impossível o pagamento, por unidade de tempo, de um décimo quarto salário, uma vez que o calendário gregoriano possui apenas doze meses.

A única ressalva a esta conclusão encontra-se na expressão "décimo terceiro salário" - vantagem pecuniária também conhecida por gratificação natalina - que, não obstante tenha natureza jurídica de gratificação, conforme precedente do STF (AgRg no RE 385884/SE, D.J. 26/10/2004), por razões históricas teve o seu *nomen iuris* incorporado ao texto constitucional como "salário", figurando, hoje, dentre os direitos sociais constantes do art. 7º da Constituição.

Nesse contexto, à exceção do "décimo terceiro salário", não se deve admitir o pagamento de nenhuma outra verba remuneratória (remuneração básica acrescida ou não de vantagens pecuniárias), indenização ou benefício sob o título de décimo quarto, décimo quinto, décimo sexto salário e assim por diante.

Não obstante a clareza desse raciocínio, vale repetir que vários órgãos e entidades públicas vêm pagando, inadvertidamente, as mais diversas espécies de estípcio aos seus membros e servidores sob o rótulo "14º salário".

No caso de verbas remuneratórias, tal prática, além da aludida impropriedade do *nomen iuris*, pode dissimular a composição da efetiva remuneração mensal, que, em termos reais, pode projetar-se para além do teto remuneratório mensal, em contrariedade aos limites estabelecidos na Constituição (art. 37, XI).

Assim, se por remota hipótese entendêssemos possível o recebimento desta verba, seu pagamento anual, por exemplo, dependeria da aferição da compatibilidade da remuneração mensal real com o limite constitucional ao qual está submetido todo agente público.

Essa aferição se daria mediante o acréscimo de 1/12 (um doze avos) da verba paga sob a rubrica "14º salário" ao valor de sua remuneração mensal (salário ou vencimento + vantagens pecuniárias), de modo que o resultado dessa operação é o que seria confrontado com o teto remuneratório.

Nessas circunstâncias, respondo à primeira indagação do Consulente, asseverando que não é devido qualquer pagamento sob o rótulo de "14º salário" a agente público, porquanto o ordenamento jurídico-positivo adotou como padrão o sistema remuneratório por unidade de tempo, em que a remuneração devida é aferida como contraprestação mensal pelo serviço prestado ou colocado à disposição do Estado.

42. Da análise de todo o exposto, constatei que o problema persiste quanto à definição da natureza da verba em questão. Na medida em que a lei municipal deixou de exigir a regular prestação de contas, entendo que a norma tratou de pagamento com natureza remuneratória, descaracterizando-se o caráter indenizatório pretendido pelos edis.

43. Observei ainda que o legislador municipal, quando o quis, determinou a regular prestação de contas, nas hipóteses em que definiu a natureza das verbas indenizatórias para os gabinetes dos vereadores (verba de gabinete), conforme resoluções da Câmara Municipal – Resolução 1122/99, 1130/00, 1155/02 e 1194/05, fls. 94/102 do apenso. Assim dispôs o art. 2º da Resolução 1122/99, *verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

Art. 2º Compete ao Vereador, mensalmente, **prestar contas** dos gastos que arcou com a Verba de Gabinete, junto à Seção de Contabilidade, **mediante declaração informando a natureza dos gastos e o valor correspondente**, mantendo, sob sua guarda, os respectivos documentos fiscais ou equivalentes comprovantes de quitação de despesas, **devolvendo a diferença** quando houver. (Grifei)

44. Percebe-se que o legislador municipal, quando o quis, tratou a regulamentação da verba como de caráter indenizatório, sendo que, no art. 3º da lei 10.818/04, a verba se refere a subsídio, de caráter remuneratório, por não prever a regular prestação de contas.

45. Trata-se, portanto, de verba fixa, paga sem a devida prestação de contas e em dissonância com os limites constitucionais e o sistema remuneratório vigente.

46. Ratifico, portanto, o parecer que emiti no Processo Administrativo, quando entendi pela inconstitucionalidade da norma que seria incompatível com o sistema de remuneração, *in verbis*:

A respeito da Lei Municipal que conferiu aos Vereadores o direito a referida Ajuda de Custo, entende este Ministério Público de Contas pela sua inconstitucionalidade. A uma, pois a norma não é compatível com o sistema de remuneração, uma vez que desrespeita os limites constitucionais e ignora o regime remuneratório vigente. A duas, porque pretende a norma, em verdade, garantir o pagamento do 14º salário aos Vereadores, mas com nomenclatura diversa. Ademais, na linha do relatório técnico de f.756/761, para a concessão da ajuda de custo pela Mesa da Câmara Municipal, deve ser observada a natureza eventual e indenizatória de seu pagamento, mediante regular prestação de contas, acompanhada de documentação hábil e idônea, conforme precedente de Consulta nº 735413. Referida verba não é, de fato, indenizatória, pois que não visa ressarcir despesas a que o servidor está obrigado em razão do serviço. E, mais, não tem caráter eventual e temporário.

47. Naquela oportunidade, assim concluí meu parecer, que ratifico *in totum*:

Entende-se, assim, pela inconstitucionalidade da Lei nº 10.818/04, devendo o presente feito ser remetido ao Tribunal Pleno para apreciar, incidentalmente, a constitucionalidade da referida lei, a teor do art. 26, V do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

Neste sentido, dúvida não resta, pois, que o erário foi lesado, razão pela qual, entende este *Parquet* Especial, que deve a Câmara Municipal de Juiz de Fora ser compelida a restituir o valor de R\$135.945,00, devidamente atualizado.

Pelo exposto, entende o Ministério Público de Contas pela inconstitucionalidade da Lei nº 10.818/04, devendo o presente feito ser remetido ao Tribunal Pleno para apreciar, incidentalmente, a constitucionalidade da referida lei, a teor do art. 26, V do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

Inexistindo dúvida a respeito do dano ao erário, devem ser os vereadores da Câmara Municipal de Juiz de Fora compelidos a restituir o valor de R\$135.945,00, devidamente atualizado.

48. Na verdade, da análise dos autos conclui-se que houve dissimulação no pagamento feito aos Edis. Conforme já decidido nesta Corte de Contas, é possível a instituição de verba de caráter indenizatório, desde que haja, na lei que a instituir, adequação do nome jurídico e vinculação do seu pagamento à comprovação dos gastos realizados pelo beneficiário, conforme entendimento firmado na Consulta n. 841256, em 11/04/2012.

49. Assim, diante da fundamentação acima exposta, entendo que o Tribunal de Contas deve afastar a aplicabilidade do art. 3º da Lei Municipal n. 10.818/04 no caso concreto submetido a sua apreciação, nos autos do Processo Administrativo n. 761790.

50. Impõe-se, ainda, a remessa do inteiro teor do presente processo, assim como da deliberação que vier a ser proferida, aos legitimados universais para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 103 da Constituição Federal e art. 118 da Constituição Estadual, para que tenham ciência do entendimento deste Tribunal e possam adotar as providências que entenderem cabíveis.

- D) Manifestação apresentada por Luiz Otávio Fernandes Coelho, fls. 79/86.**
- E) Manifestação apresentada pelo Sr. Antonio Jorge de Souza Marques, fls. 105/121.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

51. Além das teses apresentadas e analisadas nas alíneas acima, os vereadores alegaram que teriam recebido os valores de boa-fé, não tendo participado ativamente na “formação, votação e aprovação da Lei Municipal”.

52. Ponderaram também que a verba teria natureza alimentar, com dotação orçamentária própria e não teriam ultrapassado o limite constitucional de gastos com pessoal.

53. Reitero o entendimento esposado acima, deixando de observar, neste incidente, as demais arguições, uma vez que o mérito deverá ser apreciado no Processo Principal em apenso, Processo Administrativo n. 761790.

F) Manifestação apresentada em conjunto pelos Srs. Isauro José de Calais Filho, Bruno de Freitas Siqueira, Francisco Carlos Canalli e José Sóter de Figueirôa Neto, fls. 124/132.

54. Os responsáveis alegaram que o pagamento de ajuda de custo integrou a remuneração dos vereadores, conforme entendimento do STF, do TJMG e desta Corte de Contas.

55. Colacionaram o entendimento majoritário do Tribunal de Justiça de Minas Gerais proferido no julgamento dos autos da ação de n. 1.0000.09.498295-6, que também teria enfrentado a questão do pagamento de ajuda de custo aos vereadores do Município de Juiz de Fora.

56. Cumpre destacar que, ao analisar a decisão proferida pelo órgão especial do TJMG, que apreciou a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Municipal n. 11.617/2008, constatei que a matéria ali julgada não encontra correlação com o presente incidente. A decisão do TJMG analisou a forma de reajuste do subsídio e não mencionou a questão do caráter remuneratório ou indenizatório dos pagamentos, *verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

A alegação de inconstitucionalidade de ambos os artigos está na impossibilidade de vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.

A matéria foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal que não encontrou jurisprudência firme a este respeito.

[...]

Três são os fundamentos para impedir-se a vinculação do subsídio de Vereadores ao de Deputado Estadual:

1. A vinculação permanente do subsídio municipal ao subsídio estadual ofende a autonomia municipal;
2. Ocorre conflito com o art. 37, XIII, da Constituição da República e ao art. 24, § 3º, da Constituição do Estado;
3. Infringe-se a norma da precedência da legislatura segundo a qual a fixação se efetiva de uma legislatura para a subsequente.

A vinculação ou equiparação de que cogitam a Constituição da República e a Constituição do Estado é a relação permanente com se suprime ou diminui a autonomia.

Deve ser visto com cuidado o caso em que o legislador municipal se vale do subsídio do Deputado Estadual apenas para a fixação do subsídio municipal, respeitado o limite constitucional. Esta fixação não implica necessariamente vinculação ou equiparação. Trata-se de simples referência a um valor absoluto amplamente publicado para dele se retirar o percentual que será utilizado para o Legislativo Municipal. (Grifei)

57. Em momento algum a decisão do TJMG abordou a necessidade de prestação de contas para as verbas de caráter remuneratório. A constitucionalidade do art. 3º foi analisada em razão da impossibilidade de fixação de valores do subsídio dos vereadores mediante percentual do subsídio do Deputado Estadual.

58. Destaco também que o Relator, Desembargador Almeida Melo, ponderou, ao final do julgamento, que o TJMG não pode analisar, em ação direta, a inconstitucionalidade da norma em face da Constituição Federal, *verbis*:

Quando mencionei o art. 39, § 4º, foi para dizer que, se inconstitucionalidade existe, existirá em relação a este art. 39, § 4º, que é da Constituição da República, e que esta inconstitucionalidade não pode ser apurada em ação direta movida, processada e julgada em Tribunal de Justiça, porque o Tribunal de Justiça só pode processar e julgar texto normativo estadual ou municipal,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

em face da Constituição do Estado, não podendo mover-se em relação à Constituição da República.

59. Constatei, ainda, que na Lei n. 11.617/2008, além da previsão de pagamento do 13º salário, conforme disposto no art. 2º, repetiu-se a irregularidade apontada quanto ao art. 3º da Lei 10.818/2004, *verbis*:

Lei 10.818/2004:

Art. 2.º - O Vereador perceberá o décimo terceiro subsídio, a ser pago no mês de dezembro de cada sessão legislativa, até o dia vinte, proporcionalmente ao efetivo exercício do mandato no ano.

Art. 3.º - O Vereador receberá, no início e no encerramento de cada sessão legislativa, a ajuda de custo correspondente, cada uma, ao valor do subsídio devido no mês, em compatibilidade com o que estabelece o § 1.º do art. 2.º, da Resolução n.º 5200, de 27 de setembro de 2001, da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Lei 11.617/2008:

Art. 2º O Vereador perceberá o décimo terceiro subsídio, a ser pago no mês de dezembro de cada sessão legislativa, até o dia vinte, proporcionalmente ao efetivo exercício do mandato no ano.

Art. 3º O Vereador receberá, no início e no encerramento de cada sessão legislativa, a ajuda de custo correspondente, cada uma, ao valor do subsídio devido no mês em compatibilidade com o que estabelece o § 1º do art. 2º, da Resolução nº 5200, de 27 de setembro de 2001, da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

60. Verifico, assim, ser possível afirmar que a norma municipal em análise padece de vício de inconstitucionalidade, uma vez que os pagamentos nela determinados são indevidos, por não respeitarem os limites constitucionais e por instituírem recebimento de 14º salário, conforme analisado alhures, já que impõem remuneração de valores que não estão conforme a Constituição Federal, ainda que sob o título de “ajuda de custo”, sem a observância da satisfatória prestação de contas, devendo ser afastada a sua aplicabilidade incidentalmente pelo Pleno desta Corte de Contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador-Geral

61. Manifesto-me, assim, pelo conhecimento do presente incidente e por sua procedência, nos termos acima apresentados.

CONCLUSÃO

62. Diante do exposto, conforme entendimento uniformizador no sentido de que compete ao Pleno do Tribunal de Contas de Minas Gerais a apreciação incidental da constitucionalidade de normas municipais e estaduais, nos termos do artigo 26, V, da Resolução nº 12/08 e art. 97, da CF/88 c/c a Súmula nº 347 do STF, OPINO pelo reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Municipal 10.818/2004 de Juiz de Fora, que estabeleceu o pagamento de ajuda de custo aos vereadores municipais no início e no encerramento de cada sessão legislativa, para que seja afastada, no caso concreto, sua aplicabilidade, devolvendo-se o julgamento ao relator de origem, para apreciação do mérito.

Belo Horizonte, 22 de maio de 2018.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas de Minas Gerais
(documento assinado digitalmente disponível no SGAP)