



Proc.: 02097/17

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 02097/17 - TCE-RO.
SUBCATEGORIA: Representação
ASSUNTO: Possíveis irregularidades no pagamento dos subsídios a Secretários Municipais
JURISDICIONADO: Poder Executivo do Município de Porto Velho
INTERESSADO: Adilson Moreira de Medeiros - CPF nº 377.378.053-20
RESPONSÁVEIS: Alexei da Cunha Oliveira - CPF nº 497.531.342-15
Hildon de Lima Chaves - CPF nº 476.518.224-04
ADVOGADOS: Bruno Valverde Chahaira – OAB/RO nº 9600
RELATOR: Conselheiro Francisco Carvalho da Silva
GRUPO: I
SESSÃO: 9ª, de 13 de junho de 2019.

REPRESENTAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE ATENDIDOS. CONHECIMENTO. AGENTES POLÍTICOS. SECRETÁRIOS MUNICIPAIS. REMUNERAÇÃO EXCLUSIVAMENTE POR SUBSÍDIO. GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO. ATRIBUIÇÃO DE NATUREZA INDENIZATÓRIA. VEDAÇÃO. CONFIRMAÇÃO DA TUTELA ANTECIPATÓRIA CONCEDIDA.

1. O servidor efetivo ocupante de cargo de secretário municipal e cargos legalmente equiparados, deverá fazer opção pelo recebimento único do subsídio decorrente desse cargo ou pela remuneração do seu cargo efetivo, não sendo cabível o acréscimo de gratificação de representação nos termos do § 4º do artigo 39, da Constituição Federal. Inteligência do entendimento consubstanciado nos Pareceres Prévios nº 24/2007 e nº 25/2010-PLENO do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

2. Indevida a natureza indenizatória atribuída a gratificação de representação instituída pelo artigo 105 da Lei Complementar Municipal nº 648/2017 e artigo 4º, inciso X, da Lei Municipal n. 2.380/2016, por contrariar o artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, que estabelece o teto remuneratório constitucional, tendo em vista que as verbas de natureza indenizatória consistem em valores pagos para recompor o patrimônio do servidor em virtude de eventuais gastos em razão de suas funções, ao contrário daquelas de natureza remuneratória, como as gratificações, pagas como contrapartida pelo desempenho de suas atividades.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Representação com Pedido de Antecipação de Tutela apresentada pelo Ministério Público de Contas em face do Senhor Hildon de

Acórdão APL-TC 00158/19 referente ao processo 02097/17
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326
www.tce.ro.gov.br

1 de 27



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Lima Chaves, Prefeito do Município de Porto Velho, por possíveis irregularidades na forma de remuneração de agentes políticos do Poder Executivo Municipal (secretários municipais), como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, por unanimidade de votos, em:

I – Conhecer da Representação formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia contra o Senhor Hildon de Lima Chaves, Prefeito do Município de Porto Velho, por irregularidades na forma de remuneração de agentes políticos do Poder Executivo Municipal (secretários municipais), por atender aos pressupostos de admissibilidade inculpidos no artigo 52-A, inciso III e § 1º da Lei Complementar nº 154/1996 e nos artigos 80 e 82-A do Regimento Interno desta Corte de Contas;

II – Julgá-la procedente, quanto ao mérito, tendo em vista que o pagamento da remuneração dos secretários municipais e demais cargos políticos do Poder Executivo do Município de Porto Velho, cujos agentes possuem vínculo efetivo com o Poder Público, permitindo a opção pelo salário do cargo efetivo acrescido de gratificação de representação nos termos do artigo 105 da Lei Complementar Municipal nº 648/2017 c/c o artigo 3º, §1º, da Lei Municipal nº 2.380/2016, constitui ofensa ao artigo 39, § 4º da Constituição Federal, e a atribuição de natureza indenizatória à referida gratificação tem por efeito excluir do teto remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI, da Carta Constitucional, verbas transitórias pagas a título de exercício dos cargos de direção e confiança, o que somente é permitido aos valores de natureza ressarcitória, conforme entendimento consubstanciado nos Pareceres Prévios nº 24/2007 e nº 25/2010-PLENO do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia;

III – Negar excecutoriedade, em caráter incidental, ao artigo 105 da Lei Complementar Municipal nº 648/2017, que autoriza os servidores ocupantes de cargo efetivo, inclusive à disposição do Município, nomeados para o cargo de secretário municipal, a possibilidade de optarem pelo subsídio ou remuneração do cargo efetivo acrescida da verba prevista no art. 3º, § 1º, da Lei Municipal nº 2.380, de 26 de dezembro de 2016, atribuindo caráter indenizatório a tal gratificação, por ofensa aos artigos 39, § 4º (subsídio fixado em parcela única) e 37, inciso XI (teto remuneratório), ambos da Constituição Federal;

IV – Tornar definitiva a suspensão deferida em sede de antecipação de tutela, nos termos da Decisão Monocrática DM-GCFCS-TC 0114/2018, do pagamento da remuneração dos secretários municipais e demais cargos políticos do Poder Executivo do Município de Porto Velho, cujos agentes possuem vínculo efetivo com o Poder Público, com opção pelo salário do cargo efetivo acrescido de gratificação de representação com base no artigo 105 da Lei Complementar Municipal nº 648/2017 c/c o artigo 3º, §1º, da Lei Municipal nº 2.380/2016, facultando que optem, alternativamente, pelo recebimento do subsídio do cargo político ou a remuneração do cargo efetivo ou emprego público de origem;

V – Notificar, via ofício, o Chefe do Poder Executivo do Município de Porto Velho e o Secretário Municipal de Administração para conhecimento dos termos do presente acórdão e, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do recebimento, comprovarem nos autos o efetivo cumprimento da suspensão do pagamento da remuneração dos secretários municipais e demais cargos políticos

Acórdão APL-TC 00158/19 referente ao processo 02097/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

2 de 27



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

tornada definitiva conforme o item IV deste dispositivo, sob pena de multa coercitiva a ser individualmente suportada pelos gestores responsáveis, com fulcro no art. 55, inciso IV, da Lei Complementar estadual nº 154/1996, sem prejuízo de outras cominações cabíveis;

VI – Dar ciência deste acórdão aos responsáveis indicados no cabeçalho, via Diário Oficial Eletrônico, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso conforme disposto no artigo 22, inciso IV c/c o artigo 29, inciso IV da Lei Complementar nº 154/1996, informando-lhes que o Voto e o Parecer do Ministério Público de Contas, em seu inteiro teor, estão disponíveis no sítio deste Tribunal (www.tce.ro.gov.br);

VII – Representar ao Procurador-Geral de Justiça, com base no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal, para adoção de medidas cabíveis à vista da apontada inconstitucionalidade do artigo 105 da Lei Complementar Municipal nº 648/2017;

VIII – Sobrestar os autos no Departamento do Pleno para o acompanhamento do cumprimento integral do acórdão.

IX – Arquivar os presentes autos, depois de adotadas as medidas pertinentes

Participaram do julgamento os Conselheiros FRANCISCO CARVALHO DA SILVA (Relator) e BENEDITO ANTÔNIO ALVES, os Conselheiros-Substitutos OMAR PIRES DIAS (em substituição regimental ao Conselheiro PAULO CURI NETO) e FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA (em substituição regimental ao Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO); o Conselheiro Presidente em exercício VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA; e a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, YVONETE FONTINELLE DE MELO. Ausentes os Conselheiros EDILSON DE SOUSA SILVA, JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e PAULO CURI NETO, devidamente justificados. O Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA declarou-se suspeito.

Porto Velho, quinta-feira, 13 de junho de 2019.

(assinado eletronicamente)
FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
Conselheiro Presidente em exercício



Proc.: 02097/17

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 02097/17 - TCE-RO.
SUBCATEGORIA: Representação
ASSUNTO: Possíveis irregularidades no pagamento dos subsídios a Secretários Municipais
JURISDICIONADO: Poder Executivo do Município de Porto Velho
INTERESSADO: Adilson Moreira de Medeiros - CPF nº 377.378.053-20
RESPONSÁVEIS: Alexei da Cunha Oliveira - CPF nº 497.531.342-15
Hildon de Lima Chaves - CPF nº 476.518.224-04
ADVOGADOS: Bruno Valverde Chahaira – OAB/RO nº 9600
RELATOR: Conselheiro **FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**
GRUPO: I
SESSÃO: nº 9ª, de 13 de junho de 2019.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação com Pedido de Antecipação de Tutela apresentada pelo Ministério Público de Contas em face do senhor Hildon de Lima Chaves, Prefeito do Município de Porto Velho, por possíveis irregularidades na forma de remuneração de agentes políticos do Poder Executivo Municipal (secretários municipais).

2. Nos termos da Representação, ao detectar impropriedades no regramento da remuneração de cargos criados no âmbito do Poder Executivo Municipal o *Parquet* de Contas expediu notificação recomendatória ao senhor Prefeito do Município¹ com o seguinte teor:

(...)

RESOLVE expedir a presente
NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA

À PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO VELHO, na pessoa do Prefeito Hildon de Lima Chaves, ou quem o substitua, para que se abstenha de pagar a Gratificação de representação instituída pela Lei Municipal n. 2.380/2016, bem como qualquer outra parcela de igual natureza destinada aos agentes políticos e servidores do Poder Executivo local, sob pena de configurar despesa irregular e patentemente lesiva ao erário, visto se tratar de verba de natureza remuneratória e não indenizatória, sendo ilegal sua exclusão do teto remuneratório e da incidência de imposto de renda. Fica estabelecido o prazo de 15 dias, a contar do recebimento desta Notificação Recomendatória, para encaminhamento de informações acerca do cumprimento desta recomendação.

ADVERTE-SE, outrossim, que o não atendimento desta Notificação Recomendatória poderá ensejar a responsabilização na forma prevista na Lei Complementar n. 154/96 e no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, sem prejuízo de demais cominações legais aplicáveis à espécie.

¹ Notificação Recomendatória nº 001/2017/GPGMPC (Ofício nº 037 /2017-GPGMPC) – ID 451675 (fls. 36/39).

Acórdão APL-TC 00158/19 referente ao processo 02097/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

4 de 27



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

3. Segundo o Representante, a ausência de resposta à notificação e reiteração do ilícito nela apontado ensejaram a presente Representação e os pedidos nela formulados. Apresentando um panorama do sistema remuneratório do servidor público brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988, mormente com as alterações da Emenda Constitucional 19/98, ressaltou o *Parquet* de Contas a previsão constitucional de que agentes políticos, dentre eles os secretários municipais, sejam remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (artigos 39, § 4º, 37, incisos X e XI).

3.1. Defendeu entendimento, assim, inclusive citando precedentes da Corte, pela inconstitucionalidade da "opção remuneratória" conferida a servidores efetivos ocupantes de cargos de secretário municipal nos termos das Leis Municipais nº 2.380 e 2.382/2016 e do artigo 105 da Lei Complementar Municipal nº 648/2017.

3.2. O entendimento, nas palavras do Representante, é de que a "Gratificação de Representação inicialmente destinada aos cargos de Procurador Geral Adjunto, Controlador Geral Adjunto, de Chefe Gabinete Adjunto do Prefeito e dos Secretários Municipais Adjuntos, nos estritos termos do artigo 3º, §1º, da Lei Municipal n. 2.380/2016, logo em seguida expandida aos ocupantes de cargo efetivo nomeados para cargo de Secretário Municipal e Secretário Municipal Adjunto², quando optarem por receber a remuneração do cargo efetivo acrescida da Gratificação em questão, ao invés da remuneração por subsídio, nos termos do artigo 105 da Lei Complementar Municipal n. 648/2017", está em desacordo com o disposto no artigo 39, § 4º da Constituição Federal (subsídio fixado em parcela única).

3.3. Afirmou inconstitucional também a atribuição de caráter indenizatório à referida gratificação de representação. Destaco:

Deve-se considerar, ademais, que tendo em vista que o artigo 105 da Complementar Municipal n. 648/2017³, está sendo impugnado por, no caso concreto, configurar notória inconstitucionalidade, contrariando, frontalmente, o artigo 39, §4º, da CF /88, ao conceder opção remuneratória diversa do subsídio aos ocupantes da cúpula do Poder Executivo de Porto Velho, este órgão ministerial questiona, caso se mantenha a remuneração por meio da soma da remuneração do cargo efetivo acrescida da gratificação de representação, prevista pelo artigo 3º, §1º, da Lei Municipal n. 2.380/2016⁴, a concessão, por via legislativa, de caráter indenizatório à referida gratificação.

² "10 O Secretário Adjunto é a pessoa escolhida e associada ao Titular de uma pasta para auxiliá-lo em suas funções, agindo de acordo com as determinações deste. Portanto, sua função possui natureza administrativa, razão pela qual deve ser considerado como agente administrativo e não agente político." – ID 451675 – fl. 13.

³ "16 Art. 105. Os servidores ocupantes de cargo efetivo, inclusive a disposição do Município, nomeados para o cargo de Secretário Municipal e Secretário Municipal Adjunto, poderão optar pelo subsídio ou remuneração do cargo efetivo acrescida da verba, de caráter indenizatório, prevista no art. 3º, §1º, da Lei n. 2.380 de 26 de dezembro de 2016."

⁴ "17 Art. 3º. O subsídio mensal dos Secretários da Prefeitura do Município de Porto Velho, para o período de 2017/2020, será de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), considerando-se incluídos a Procuradoria Geral do Município, o Controlador Geral do Município, o Chefe de Gabinete do Prefeito e o Chefe de Gabinete do Vice- Prefeito.

§1º. Os cargos de Procurador Geral Adjunto, Controlador Geral Adjunto, de Chefe Gabinete Adjunto do Prefeito e dos Secretários Municipais Adjuntos, receberão a título de Gratificação de representação o valor de R\$ 10.500,00 (dez mil e quinhentos reais).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Nessa esteira, fácil constatar que à referida gratificação foi concedido o status de verba indenizatória, consoante atesta a literalidade do artigo 105 da Lei Complementar Municipal n. 648/2017, o que é corroborado pelo artigo 4º, inciso X, da Lei Municipal n. 2.380/2016⁵, na medida em que o referido dispositivo exclui indevidamente do teto remuneratório constitucional, previsto pelo artigo 37, inciso XI, da CF/88, as verbas transitórias pagas a título de exercício dos cargos de direção e confiança, o que somente é permitido aos valores de natureza ressarcitória.

Nessa senda, imprescindível rememorar as consequências de se considerar a equivocada natureza jurídica de indenização expressa nas Leis locais examinadas para parcela instituída a título de gratificação, o que constitui patente contradição em termos, tendo em vista que as verbas de natureza indenizatória consistem em valores pagos para recompor o patrimônio do servidor em virtude de algum gasto em razão de suas funções, ao contrário daquelas de natureza remuneratória, como as gratificações, as quais constituem o montante financeiro pago ao servidor como contrapartida pelo desempenho de suas atividades.

3.4. O pedido formulado tem a seguinte redação:

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas requer seja:

I) seja recebida e processada a presente representação, para efeito de apurar as ilicitudes apontadas, observando o devido processo legal, com seus consectários contraditórios e ampla defesa, ao cabo do que espera-se seja julgada procedente;

II) expedida determinação, *inaudita altera pars*, ao Prefeito de Porto Velho, ou a quem lhe substitua, com fulcro nos artigos 300 e 497 do Novo CPC, de aplicação subsidiária, bem como no artigo 108-A, do Regimento Interno da Corte de Contas e artigo 3º-A da LC n. 154/96, para que cesse o pagamento de gratificação de representação, nos termos descritos pelo artigo 105 da Lei Complementar Municipal n. 648/2017 aos Secretários Municipais, os quais devem ser remunerados exclusivamente por meio de subsídio, como determina a Carta Magna;

III) subsidiariamente, caso não se conceda a tutela pretendida nos moldes do item anterior, que seja expedida determinação, *inaudita altera pars*, ao Prefeito de Porto Velho, ou a quem lhe substitua, com fulcro nos artigos 300 e 497 do Novo CPC, de aplicação subsidiária, bem como no artigo 108-A, do Regimento Interno da Corte de Contas e artigo 3º-A da LC n. 154/96, para que se abstenha de conferir natureza indenizatória à verba de representação em comento, ensejando despesa patentemente lesiva ao erário, até que se julgue o mérito da presente representação;

IV) diferido o exercício do contraditório e da ampla defesa acerca das irregularidades assinaladas nesta peça inaugural para momento posterior ao exame das verbas remuneratórias de todos os agentes políticos do Executivo Municipal, incluída a administração indireta, pela unidade técnica, dada a probabilidade, mercê da apuração pontual feita por este *Parquet*, de detecção de outras inconformidades pelo corpo de instrução da Corte, momento no qual deverá trazer à baila toda a documentação probatória que demonstre como foram realizados os pagamentos em questão no ano de 2017;

V) advertido o agente público citado de que o descumprimento da determinação fixada nos itens II ou III ensejará a aplicação de multa, nos termos do artigo 55, IV, da

⁵ «18 Art. 4º. Ficam excluídos do teto remuneratório constitucional previsto no art. 37, inciso XI da Constituição Federal, fixado nesta Lei: (...).

X - valores transitórios pelo exercício de cargos de direção ou de confiança junto aos órgãos da Administração Pública Municipal direta e indireta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Lei Complementar n. 154/96, c/c o artigo 101 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, sem prejuízo de responsabilização por eventuais despesas irregulares perpetradas a partir da ciência do fato por meio da Notificação Recomendatória n. 001/2017 /GPGMPC.

4. Distribuída a Representação⁶, determinei sua autuação e a notificação do senhor Hildon de Lima Chaves nos termos do item IV do pedido (transcrição acima), postergando o exame da antecipação dos efeitos da tutela requerida.

5. Notificado o senhor Prefeito Municipal⁷, veio aos autos manifestação do Município de Porto Velho, signatários os titulares de sua Procuradoria Geral⁸. Destaco:

Ademais, pelo que se vê da Representação juntada nos autos, o Ministério Público de Contas contesta efetivamente a constitucionalidade de leis Municipais aprovadas pelo legislativo local.

Sobre tal fato, este Tribunal de Contas já vem se posicionando acertadamente **no sentido de não reconhecer a competência da Corte de Contas para analisar a constitucionalidade in abstracto de leis**, conforme inclusive recente voto do Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra no julgamento do Processo n. 4720/2016.

Desse modo, ante ao delineado, bem como as informações da Secretaria Municipal de Administração, requer a Vossa Excelência:

1- Seja indeferido o pedido de tutela que propõe "cessar o pagamento de verba de representação prevista no artigo 105 da LC 648/2017", considerando que não está havendo a acumulação de subsídio, e sim, acumulação da remuneração do cargo efetivo com uma verba de representação, fato que já fora analisado tanto pelo Pleno do Tribunal de Justiça nos autos da ADIN n. 0002004- 02.2015.8.22.0000, bem como, de maneira mais específica, em relação a Secretários Municipais, na Ação Civil Pública n. 0018536-19.2013.8.22.0001.

2- Seja indeferido o pedido de tutela no que se refere a natureza das verbas de representação discutidas tendo em vista **as informações constantes da Secretaria Municipal de Administração do atendimento da Notificação Recomendatória no sentido de não se está conferindo as verbas de representação uma natureza indenizatória, mas sim, remuneratória**, conforme orientação desta Corte de Contas, ou seja, o item III do pedido da Representação já vem sendo obedecido.

3- Ainda, no improvável indeferimento dos pedidos acima, sejam modulados os efeitos de eventual decisão no sentido de possibilitar aos ocupantes do cargo de Secretário Municipal o recebimento de salário nos termos do que dispõe a Lei Municipal n. 2.380/2016 (só o subsídio) combinado com o §1º do art. 71 da LC 385/2010 (remuneração do cargo efetivo), atendendo o que dispõe no Parecer Prévio desta Corte de Contas n. 24/2007, item III (citado na representação), para que não haja eventual prejuízo a servidores que possuem uma remuneração do cargo efetivo superior ao eventual subsídio do cargo de Secretário Municipal.

6. Em juízo prévio indeferi o pedido de tutela antecipatória⁹, considerando prejudicado o pedido alternativo de liminar para que a Administração Municipal se abstinhasse de conferir caráter

⁶ Por vinculação, conforme certidão ID 451655.

⁷ Em 6.6.2017, pelo Ofício 00916/2017/DP-SPJ - ID 452815.

⁸ ID 457099.

⁹ Decisão Monocrática DM-GCFCS-TC 000100/17 - ID 461802.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

indenizatório à questionada verba de representação à vista da informação de que a partir do recebimento da Notificação Recomendatória nº 01/2017/GPGMPC a Administração Municipal teria passado a atribuir-lhe caráter remuneratório.

7. As conclusões da análise promovida pela Unidade Instrutiva constam do Relatório Técnico ID 47787, *verbis*:

4 – CONCLUSÃO

Pelo exposto e por todo o mais que conste dos presentes autos de Representação formulada pelo Ministério Público de Contas acerca da inconstitucionalidade do artigo 105 da Lei Complementar Municipal nº. 648/2017 que faculta ao servidor efetivo que vier a ser nomeado para exercer cargo de Secretário Municipal ou Secretário Adjunto na Administração do Município de Porto Velho optar por receber a remuneração de seu cargo efetivo mais verba transitória - gratificação de representação - com natureza indenizatória, concluímos inexistirem pressupostos processuais de desenvolvimento válido do processo dada a ausência de competência do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia para aferir a constitucionalidade em abstrato de norma legal e a falta de indicação objetiva de ato administrativo em concreto e de seus beneficiários.

5 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em razão do relato acima, tendo restado evidenciada a inconstitucionalidade em abstrato de dispositivo de Lei Municipal, propõe-se seja expedido alerta ao Sr. Prefeito de Porto Velho para adotar as medidas pertinentes de sua competência no intuito de retirar do mundo jurídico a expressa inconstitucional.

Outrossim, ante a reiteração da edição de lei municipal contendo expressão legal equivalente a termo jurídico objeto de declaração de inconstitucionalidade em Ação de Arguição de Inconstitucionalidade (0002004-02.2015.822.0000), e Ação Civil Pública (0018536-19.2013.822.0001) movidas pelo Ministério Público do Estadual perante o Poder Judiciário, entendemos ser adequado a cientificação do *Parquet* Estadual quanto a ocorrência ora verificada.

8. Pelo Ministério Público de Contas foram ratificados os termos da Representação¹⁰, opinando pela instrução do processo para apurar em toda a cúpula do Executivo Municipal, incluindo a administração indireta, as seguintes ocorrências:

II.a - a cumulação de verbas ao subsídio percebido pelos agentes políticos e, nos casos em que estes fizeram a opção por receber a remuneração do cargo efetivo anteriormente ocupado, o acréscimo de gratificação de representação, ou qualquer outra verba remuneratória à referida importância, seja nos termos do artigo 3º, §1º, da Lei Municipal n. 2.380/2016, ou por qualquer outro fundamento;

II.b - o pagamento de verbas materialmente remuneratórias como se fossem indenizatórias, nos termos do artigo 105, da Lei Complementar n. 648/2017, ou por embasamento diverso;

9. Retornaram os autos à Unidade Instrutiva¹¹ que promoveu diligências e, instruindo seu Relatório de Análise Técnica¹² com documentação relativa aos cargos relacionados ao objeto deste feito, concluiu:

¹⁰ Parecer nº 0262/2017-GPGMPC - ID 491734.

¹¹ Nos termos do Despacho ID 492388.

¹² ID 566317.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

8 – CONCLUSÃO

Pelo exposto e por todo o mais que conste dos presentes autos de Representação formulada pelo Ministério Público de Contas, após as diligências fiscalizatórias de estilo, entendemos restarem presente as seguintes não conformidades:

De Responsabilidade do Dr. Hildon de Lima Chaves, Prefeito Municipal – CPF Nº 008.417.192-39, por:

a) Inobservância dos artigos 37, inciso XI e §11; artigo 39, §4º da Constituição Federal combinado com os Pareceres Prévios nº 24/2007 e nº 25/2010, combinado com os Pareceres Prévios nº 24/2007 e nº 25/2010, por ordenar o pagamento de gratificação de representação à servidores efetivos no exercício de cargos de agente políticos.

9 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em razão do exposto, notadamente da incompatibilidade dos artigos 3º da Lei Municipal nº 2.380/20016 e do artigo 105 da Lei Complementar Municipal n. 648/2017 com o artigo 39, §4ª da Constituição Federal, bem como da existência dos Pareceres Prévios nº 24/2007 e nº 25/2010 propomos seja deferida a suspensão do pagamento da gratificação de representação aos servidores efetivos que exercem ou venham exercer o cargo de agente político no âmbito da administração municipal.

Ao mesmo tempo, observado o disposto no artigo 5, incisos LIV e LV da Constituição Federal combinados com o artigo 63 da resolução Administrativa nº 005/TCER- 96, seja facultado o exercício do contraditório e da ampla defesa com a concessão ao Sr. Prefeito Municipal de oportunidade para apresentar as competentes razões de justificativas.

10. Ante os resultados da instrução processual foi então deferido o pedido de tutela antecipatória contido na inicial¹³:

24. Diante do exposto, em consonância com o entendimento consolidado desta Corte de Contas, assim **DECIDO**:

I – Deferir o pedido de tutela antecipatória contido na inicial desta Representação, para **determinar** ao Prefeito do Município de Porto Velho, Senhor Hildon de Lima Chaves, CPF nº 008.417.192-39, que suspenda os pagamentos da remuneração dos Secretários Municipais e demais cargos políticos de sua Administração cujos agentes possuam vínculo efetivo com o Poder Público e, nessa qualidade, optaram pelo salário do cargo efetivo acrescido da verba de representação, de modo que passem a perceber tão somente o subsídio atribuído ao cargo político ocupado ou os vencimentos do cargo efetivo, sem qualquer acréscimo, conforme recente entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia adotado na Ação de Inconstitucionalidade nº 0011804-25.2013.8.22.0000;

II – Determinar ao Prefeito do Município de Porto Velho, Senhor Hildon de Lima Chaves, CPF nº 008.417.192-39, que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, comprove a esta Corte de Contas o cumprimento da determinação contida no item anterior, sob pena de aplicação de multa coercitiva, sem prejuízo de outras cominações legais;

III – Determinar ao Departamento do Pleno que promova a adoção dos atos oficiais necessários à Audiência do Senhor Hildon de Lima Chaves, Prefeito do Município de Porto Velho (CPF nº 008.417.192-39), e do Senhor Alexey da

¹³ DM-GCFCS-TC 0114/2018 – ID 659542.

Acórdão APL-TC 00158/19 referente ao processo 02097/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

9 de 27



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Cunha Oliveira, Secretário Municipal de Administração (CPF: 497.531.342-15), com fundamento no artigo 40, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96, concedendo-lhe o prazo regimental de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que o referido responsável apresente suas razões de justificativas, acompanhadas de documentação probatória de suporte, acerca das irregularidades apontadas na conclusão do Relatório Técnico de fls. 411/429 (ID 566317), no Parecer Ministerial nº 0048/2017 – GPETV, às fls. 20/34, e na inicial desta Representação, a saber:

- a) Inobservância dos artigos 37, inciso XI e § 11; artigo 39, § 4º, da Constituição Federal combinado com os Pareceres Prévios nº 24/2007 e nº 25/2010, por ordenar o pagamento de gratificação de representação a servidores efetivos no exercício de cargos de agentes políticos;
- b) Acumulação de verbas ao subsídio percebido pelos agentes políticos e, nos casos em que estes fizeram a opção por receber a remuneração do cargo efetivo anteriormente ocupado, o acréscimo de gratificação de representação, ou qualquer outra verba remuneratória à referida importância, seja nos termos do artigo 3º, § 1º, da Lei Municipal nº 2.380/2016, ou por qualquer outro fundamento;
- c) Pagamento de verbas materialmente remuneratórias como se fossem indenizatórias, nos termos do artigo 105 da Lei Complementar nº 648/2017, ou por embasamento diverso. (...)

11. Promovidas as audiências¹⁴, em sua defesa¹⁵ o senhor Hildon de Lima Chaves sustentou que a opção remuneratória prevista no artigo 105 da Lei Complementar nº 648/2017 (optar pelo subsídio ou por receber a remuneração do cargo efetivo acrescida da gratificação de representação) não viola a Constituição Federal. Sem se referir à atribuição de natureza indenizatória à apontada gratificação de representação, concluiu:

IV – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, requer-se seja revogada a tutela antecipatória deferida, que suspendeu o pagamento da verba de representação dos Secretários Municipais, ante a ausência dos requisitos caracterizados indispensáveis para concessão da tutela, considerando a regularidade dos atos ora analisados; e, ao cabo, seja julgado REGULAR os atos praticados no âmbito do Poder Executivo Municipal em face da inexistência de irregularidade no pagamento das verbas de representação de caráter remuneratória, e por fim, seja ARQUIVADO os presentes autos.

12. Já o Secretário Municipal de Administração¹⁶ limitou-se a comunicar o atendimento da determinação constante da Decisão Monocrática DM-GCFCS-TC 0114/2018, ou seja, que nos termos da tutela antecipada os servidores enquadrados passaram a receber os vencimentos do cargo efetivo ou o subsídio atribuído ao cargo político ocupado.

13. Em nova manifestação o Corpo Técnico apresentou as seguintes conclusões sobre as defesas apresentadas¹⁷:

¹⁴ Mandados de Audiência nº 0258 (ID 663097) e 0259/2018/DP-SPJ (ID 663093), destinados aos senhores Hildon de Lima Chaves e Alexei da Cunha Pereira, respectivamente.

¹⁵ Documento nº 09731/18 – anexado.

¹⁶ Documento nº 09693/18 – anexado.

¹⁷ Relatório de Análise Técnica ID 716042.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

4. CONCLUSÃO

Realizada a análise dos autos de Fiscalização de Atos e Contratos, a verificação de cumprimento de decisão de suspensão liminar do pagamento de gratificação de representação a secretários municipais de Porto Velho, (item II), bem como procedida a análise de defesa (item III) da DECISÃO - DM-GCFCSTC 0114/2018 (Documento ID=659542), restou:

a) comprovada parcialmente a suspensão do pagamento de verba de representação aos Secretários Municipais de Porto Velho, como determinada no item II da Decisão em comento;

b) mantidos os apontamentos quanto aos fatos delineados no item III da DMGCFCS-TC 0114/2018, dado que as justificativas apresentadas para sua prática se quedam improcedentes, de responsabilidade de Hildon de Lima Chaves, Prefeito do Município de Porto Velho (CPF nº 008.417.192-39), por:

a) ordenar pagamento de gratificação de representação a servidores efetivos no exercício de cargos de agentes políticos;

b) acumular verbas ao subsídio percebido pelos agentes políticos e, nos casos em que estes fizeram a opção por receber a remuneração do cargo efetivo anteriormente ocupado, por **acrescer** gratificação de representação, ou qualquer outra verba remuneratória à referida importância, seja nos termos do artigo 3º, § 1º, da Lei Municipal nº 2.380/2016, ou por qualquer outro fundamento;

c) pagar verbas materialmente remuneratórias como se fossem indenizatórias, nos termos do artigo 105 da Lei Complementar n. 648/2017, ou por embasamento diverso, tudo, sem observar o teor dos artigos 37, inciso XI e § 11; artigo 39, § 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, combinado com os Pareceres Prévios nº 24/2007/TCE-RO e nº 25/2010/TCERO;

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do acima exposto, submetem-se os presentes autos, sugerindo à guisa de proposta de encaminhamento:

a) tornar em definitiva a determinação de suspensão de pagamentos da remuneração dos Secretários Municipais e demais cargos políticos de sua Administração cujos agentes possuam vínculo efetivo com o Poder Público e, nessa condição, recebam a remuneração do cargo efetivo acrescido da verba de representação, como registra o item I da DECISÃO - DM-GCFCSTC 0114/2018 (Documento ID=659542);

b) negar a eficácia das normas municipais em seus dispositivos artigo 3º, § 1º, da Lei Municipal nº 2.380/2016 e artigo 105 da Lei Complementar n. 648/2017.

14. Pelo Parecer nº 0112/2019-GPGMPC¹⁸, lavrado pela ilustre Procuradora-Geral Dra. Yvonete Fontinelle de Melo, o Ministério Público de Contas reafirmou a Representação, salientando que esta Corte de Contas apreciou a questão no Parecer Prévio nº 24/2007-PLENO, ratificado no Parecer Prévio nº 25/2010-PLENO. Destaco:

Finalmente, cabe registrar que a despeito deste Ministério Público de Contas entender que, o reconhecimento das inconstitucionalidades nos termos acima delineados, medida a ser sufragada perante o Plenário dessa Corte de Contas, e comprovada as irregularidades nos recebimentos dos subsídios dos Secretários Municipais, o feito

¹⁸ ID 751233.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

deveria ser convertido em Tomada de Contas Especial, pelo dano ao erário causado; há de reconhecer que em caso semelhante¹⁹ a Corte de Contas, acolheu o voto do Relator - e. Conselheiro Paulo Curi Neto, que dissintiu do opinativo Ministerial e não converteu o feito em Tomada de Contas Especial, assim deixo de propor a conversão do feito acolhendo jurisprudência da Corte de Contas.

Feitas essas considerações, a par de todo o exposto, este Ministério Público de Contas opina seja:

I – Conhecida a procedência da Representação proposta pelo Ministério Público de Contas;

II – negada a eficácia do disposto no art. 105 da Lei Complementar Municipal n. 648/17, por prever o pagamento de verbas materialmente remuneratórias, como se fossem indenizatórias;

III – tornada em definitivo a determinação de suspensão de pagamentos da remuneração dos Secretários Municipais e demais cargos políticos da administração, cujos agentes possuam vínculo efetivo com o Poder Público, e nessa condição, recebam a remuneração do cargo efetivo acrescido de verba de representação, contida no item I da Decisão – DM – GCFCS – TC 0114/2018;

IV – Determinado ao atual Prefeito de Porto Velho e ao Procurador Geral da Procuradoria Municipal, ou quem os sucedam, para que observem a utilização de dispositivos manifestamente inconstitucionais, em leis municipais subsequentes e de mesma natureza.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

15. Tratam os autos de Representação com pedido de antecipação de tutela em que o *Parquet* de Contas requer a atuação desta Corte ante a existência de irregularidades no sistema de remuneração de agentes políticos previsto na legislação do Município de Porto Velho.

16. Segundo o Representante, a Lei Municipal nº 2.380/2016 criou a possibilidade de servidores efetivos ocupantes do cargo de secretário municipal optarem entre o subsídio do cargo político e a remuneração do cargo efetivo acrescida da gratificação de representação prevista em seu artigo 3º, § 1º, o que contraria o disposto no artigo 39, § 4º da Constituição Federal. E a Lei Complementar Municipal nº 648/2017 indevidamente atribuiu natureza indenizatória à mencionada verba de gratificação, de cunho remuneratório, de forma a excluí-la do teto remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal.

17. Nos termos do artigo 82-A do Regimento Interno desta Corte de Contas a presente Representação atende aos requisitos de admissibilidade para ser conhecida.

18. Conforme item 10, retro, após manifestação preliminar do município de Porto Velho foi concedida antecipação da tutela, considerando-se naquele momento, inclusive, o julgamento de

¹⁹ “¹² Processo n. 3883/12”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Ação Direta de Inconstitucionalidade²⁰ pelo Tribunal de Justiça do Estado que declarou inconstitucionais, com efeito *ex tunc*, o artigo 3º, §1º e §2º e o artigo 4º, X, da Lei nº 2.037/2012, do Município de Porto Velho, que versavam sobre a mesma matéria, porém em relação aos subsídios mensais dos secretários do município para o período de 2013 a 2016.

18.1. Importante trazer a lume os fundamentos da antecipação da tutela, conforme os seguintes trechos da decisão concessiva²¹: (grifei)

11. Na verdade, naquela ocasião, a existência de processo judicial no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, pendente de recurso e com decisão de primeiro grau favorável ao Município sobre a mesma matéria²², assim como a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade²³ em desfavor de dispositivos da Lei Municipal nº 2037/2012, que subsidiou a redação da norma ora questionada pelo Ministério Público de Contas, revelaram ser mais prudente aguardar a decisão da justiça estadual para formular um juízo de valor acerca dos pagamentos a título de gratificação de representação aos secretários municipais de Porto Velho.

12. Muito embora estivéssemos diante de instâncias distintas e desvinculadas, podendo, inclusive, haver decisões contraditórias e divergentes entre as mesmas, entendi que a complexidade da questão e a iminente discussão judicial acerca da matéria justificou, à época, o indeferimento do pedido liminar, eis que descaracterizado o *periculum in mora*, instituto indispensável para concessão de tutela antecipatória inibitória.

13. Ocorre que, recentemente, em 23.7.2018, o Tribunal de Justiça de Rondônia julgou a Ação de Inconstitucionalidade nº 0011804-25.2013.8.22.0000, proposta pelo Ministério Público Estadual em face de dispositivos da Lei Municipal nº 2037/2012. Nos termos do Acórdão publicado no Diário Oficial de Justiça divulgado em 3.8.2018, os desembargadores integrantes do Tribunal Pleno do TJ/RO, por unanimidade, julgaram procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º, § 1º e § 2º, e do artigo 4º, inciso X, ambos da Lei Municipal nº 2037/2012²⁴, a seguir transcritos:

Artigo 3º. O subsídio mensal dos Secretários da Prefeitura do Município de Porto Velho, para o período de 2013 a 2016, será de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), considerando-se incluídos a Procuradoria Geral do Município, o Controlador Geral do Município, o Chefe de Gabinete do Prefeito e o Chefe de Gabinete do Vice-Prefeito.

§ 1º. Os cargos de Procurador Geral Adjunto, Controlador Geral Adjunto, de Chefe de Gabinete Adjunto do Prefeito e dos Secretários Municipais Adjuntos, receberão a título de gratificação de Representação 70% (setenta por cento) do subsídio do Secretário Municipal.

§ 2º. O servidor ocupante de cargo efetivo, inclusive os cedidos, o militar, ou o empregado permanente de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal investido no cargo a que se refere este artigo, poderá optar pelo subsídio do respectivo cargo ou por sua remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego, acrescida da Gratificação de

²⁰ Processo nº 0011804-25.2013.8.22.0000 - ação proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia.

²¹ DM-GCFCS-TC 0114/2018 – ID 659542.

²² “⁵ Processo nº 0018536-19.2013.8.22.0001”.

²³ “⁶ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0011804-25.2013.8.22.0000 e Ação Direta de Inconstitucionalidade 0000741-66.2014.8.22.0000”.

²⁴ “⁷ A referida lei dispôs sobre a fixação de subsídios do Prefeito, Vice-prefeito e dos Secretários do Municípios de Porto Velho/RO, para a legislatura 2013 a 2016”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Representação correspondente ao de Secretário Municipal Adjunto, de caráter indenizatório, pelo exercício da função temporária do cargo de Secretário Municipal ou equivalentes.

/.../

Art. 4º. Ficam excluídas do teto remuneratório constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, fixado nesta Lei:

/.../

X. Os valores transitórios pelo exercício de cargos de direção ou de confiança junto aos órgãos da Administração pública municipal direta e indireta.

14. Sobre a acumulação da remuneração de cargo efetivo com gratificação de representação do cargo político, o Relator da ADIN, Desembargador Sansão Saldanha, considerou tal prática inconstitucional, por infringir o teor artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, entendimento esse acompanhado à unanimidade pelo Tribunal Pleno. Assim, destaca-se desse entendimento o seguinte trecho²⁵:

Outro ponto relevante trazido pela norma é ao estabelecer que os cargos de Procurador-Geral Adjunto, Controlador-Geral Adjunto, Chefe de Gabinete do Prefeito e dos Secretários Municipais Adjuntos receberão, a título de gratificação de representação, 70% do subsídio do secretário municipal, também padecendo de vício de inconstitucionalidade.

Percebe-se a inconstitucionalidade quando concede às referidas autoridades municipais a opção de recebimento da cumulação.

As disposições desses parágrafos contrariam o que disciplina o § 4º do artigo 39 da Constituição Federal de 1988, que determina que os cargos de Ministros, Secretários Estaduais e Municipais se distinguem dos demais cargos em comissão, pois a sua retribuição remuneratória será por meio de subsídio, sendo vedado qualquer acréscimo adicional, abono, verba de representação.

Precedentes:

O art. 57, § 7º, do Texto Constitucional veda o pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares em razão de convocação extraordinária. Essa norma é de reprodução obrigatória pelos Estados-membros por força do art. 27, § 2º, da Carta Magna. A Constituição é expressa, no art. 39, § 4º, ao vedar o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio percebido pelos parlamentares. (STF, ADI 4.587 – Rel. Ministro Ricardo Lewandowski – J. 22/05/2014, DJe 18/06/2014).

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. (STF, Repercussão Geral: Tema 484, RE 650.898, Rel. Ministro Roberto Barroso, J. 1º/02/2017, DJe 24/08/2017).

/.../

De toda sorte, tem-se que a remuneração dos membros do Poder, detentor de mandato eletivo e de secretários, seja composta por parcela única de seu subsídio, vedado acréscimo de gratificação ou verba de representação.

15. Com efeito, em uma análise limitada à verificar a verossimilhança das alegações contidas na inicial, restou demonstrado que o Tribunal de Justiça de Rondônia considera inconstitucional a permissibilidade contida na legislação municipal no sentido de que os Secretários Municipais de Porto Velho que possuem vínculo efetivo com a Administração Pública optem por receber a remuneração do cargo efetivo acrescida da

²⁵ “⁸ Acórdão publicado no DOJ de 3.8.2018.”

Acórdão APL-TC 00158/19 referente ao processo 02097/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

14 de 27



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

verba de representação do cargo político, o qual deveria ser remunerado exclusivamente por subsídio, conforme determina o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, a saber:

Art. 39. (...).

§4º 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998).

16. De fato, este Tribunal teve oportunidade de tratar dessa questão por ocasião do Parecer Prévio nº 24/2007, proferido no Processo nº 1014/09, cujo teor respondeu a Consulta formulada pelo Poder Executivo do Município de Ouro Preto do Oeste nos seguintes termos:

I - Por força do artigo 39, § 4º da Constituição Federal, a remuneração dos Secretários Municipais deve se dar exclusivamente por subsídio em parcela única, sendo indevidos acréscimos adicionais com exceção apenas dos benefícios previstos no § 3º do referido dispositivo constitucional e eventuais verbas indenizatórias, tais como diárias e ajuda de custo;

II - O subsídio não pode ser cumulado com a remuneração do cargo efetivo em virtude de vedação constitucional ao acúmulo de remuneração ficando impossibilitado de atribuir-se remuneração dual (vencimento e verba de representação) aos Secretários Municipais, ressalvada a execução prevista no artigo 37, inciso XVI, alíneas "a", "b" e "c" da Constituição Federal;

III - Se houver previsão na legislação municipal, é facultada ao titular do cargo efetivo a opção pela remuneração desse cargo enquanto estiver no exercício do cargo de Secretário Municipal.

17. Como bem demonstrado no Relatório Técnico (ID 566317), o TCE/RO confirmou seu entendimento acerca desse assunto quando da resposta à Consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Vilhena – Processo nº 1320/09, que resultou no Parecer Prévio nº 25/2010, assim consolidado:

[...]

Sendo o cargo de Secretário Municipal, agente político não eletivo, para efeitos de remuneração, o agente político - Secretário Municipal, é equiparado aos "cargos em comissão de livre nomeação e exoneração"?

[...] Dos argumentos em referência, verifica - se que se enquadram na classificação de agentes políticos, os auxiliares dos Chefes do Executivo, os quais são nomeados para desempenhar, de forma transitória, funções de direção e orientação, atribuídas a um cargo preexistente, quais sejam, Ministros, Secretários Estaduais e Municipais. Nessa linha, considerando a transitoriedade dos cargos de Ministros, Secretários Estaduais e Municipais, para os quais são atribuídas funções de direção, infere-se que, uma vez que não correspondem a cargos vitalícios, tampouco efetivos, conforme exposto alhures, sob o ângulo das garantias e características, referidos cargos equiparam-se àqueles em comissão, por serem cargos públicos com remuneração própria, sendo de livre nomeação e exoneração do Chefe do Executivo, podendo ser preenchidos por quaisquer indivíduos (internos ou externos à Administração Pública) mesmo que não sejam ocupantes de qualquer posto na Administração.

Entretanto, para efeitos remuneratórios, os cargos de Ministros, Secretários Estaduais e Municipais, distinguem-se dos demais cargos em comissão, uma vez que sua contraprestação pecuniária dar-se-á por meio de subsídio, nos termos do

Acórdão APL-TC 00158/19 referente ao processo 02097/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br

15 de 27



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

§4º, do artigo 39, da Constituição Federal, ao contrário dos servidores comissionados, que percebem vencimentos ou remuneração, de acordo com os incisos X e XI do artigo 37, da mesma Carta, *verbis*: (...).

Dessa forma, embora os cargos de auxiliares dos Chefes do Executivo, sob o ângulo das garantias e características, equiparem-se aos cargos em comissão, verifico, conforme inteligência do §4º do artigo 39, da Lei Maior, que para efeitos de remuneração, aqueles cargos, dentre eles o de Secretário Municipal, não se equiparam aos demais cargos comissionados, tendo em vista que seus estipêndios são percebidos por meio de subsídio, o qual é fixado em parcela única, sendo vedado o acréscimo de quaisquer outras verbas remuneratórias.

Em tratando de servidor efetivo (Federal, Estadual ou Municipal), designado para exercer o cargo de agente político de Secretário Municipal, observado o teto remuneratório, é possível a acumulação dos vencimentos do cargo efetivo com o subsídio do cargo de agente político de Secretário Municipal?

Conforme exposto anteriormente, o subsídio é verba remuneratória exclusiva do membro de poder, do detentor de mandato eletivo, bem como dos Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, conforme redação do §4º do artigo 39, da Constituição Federal, o qual é claro ao dispor que aquele será fixado em parcela única, sendo vedado o acréscimo de quaisquer outras verbas remuneratórias. Observa-se que a Constituição Federal veda a acumulação do subsídio percebido por Secretário Municipal, com quaisquer outras verbas. Isso ocorre, em virtude da natureza da remuneração do cargo de Secretário Municipal, o qual se faz por meio de subsídio, pago em parcela única. Sobre o assunto, verifica-se que esta Corte de Contas já se manifestou por meio do Parecer Prévio nº 24/2007 - PLENO, cujo entendimento traduz não ser possível acumulação do subsídio de Secretário Municipal, com a remuneração do cargo efetivo, em virtude de vedação constitucional ao acúmulo de remuneração, senão vejamos:

É DE PARECER que se responda a Consulta nos seguintes termos:

I - Por força do artigo 39, § 4º da Constituição Federal, a remuneração dos **Secretários Municipais deve se dar exclusivamente por subsídio** em parcela única, sendo **indevidos acréscimos adicionais**, com exceção apenas dos benefícios previstos no § 3º do referido dispositivo constitucional e eventuais verbas indenizatórias, tais como diárias e ajuda de custo;

II - **O subsídio não pode ser cumulado com a remuneração do cargo efetivo**, em virtude de vedação constitucional ao acúmulo de remuneração, ficando impossibilitado de atribuir-se remuneração dual (**vencimento e verba de representação**) aos Secretários Municipais, ressalvada a execução prevista no artigo 37, inciso XVI, alíneas "a"; "b" e "c" da Constituição Federal;

III - Se houver previsão na legislação municipal, é facultada ao titular do cargo efetivo a opção pela remuneração desse cargo enquanto estiver no exercício do cargo de Secretário Municipal. Vale destacar que, embora os cargos de Secretário Municipal, sob o ângulo das garantias e características, equiparem-se aos cargos em comissão, para efeito remuneratório diferem-se, **não cabendo àqueles a opção pela percepção da remuneração do cargo efetivo, acrescida de verba de representação**, nos termos do §4º do artigo 39, da Lei Maior.

Portanto, **não poderá o servidor, detentor de cargo efetivo, acumular verbas decorrentes dos vencimentos de seu cargo, com o subsídio do cargo de Secretário Municipal para o qual foi nomeado, ainda que observado o limite**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

salarial relativo ao teto constitucional, nos termos do Parecer Prévio nº 24/2007 - PLENO.

18. Portanto, como se vê, o egrégio Plenário do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia reafirmou o entendimento defendido por esta Corte de Contas no sentido de que os cargos políticos, por imposição constitucional, são remunerados por meio de subsídios, excluído o acréscimo de qualquer outra verba remuneratória.

19. Antecipada a tutela foram apresentadas defesas. O senhor Alexey da Cunha Oliveira, Secretário Municipal da Administração, limitou-se a noticiar o cumprimento da Decisão Monocrática DM-GCFCS-TC 0114/2018: “(...) os servidores enquadrados receberão os vencimentos do cargo efetivo ou o subsídio atribuído ao cargo político (...)”²⁶.

20. Já o Prefeito Municipal, senhor Hildon de Lima Chaves²⁷, confirmando também a suspensão dos pagamentos questionados voltou a sustentar a possibilidade jurídica da opção remuneratória relacionada aos cargos de secretário municipal se efetivo o servidor, sob o prisma, segundo suas palavras, “(...) de métodos de interpretação constitucional, principalmente o Normativo-Estruturante e Hermenêutico-Concretizador”. As teses de defesa foram perfeitamente sintetizadas pelo Corpo Instrutivo, *verbis*:²⁸

Em suma, a defesa sustenta que o art. 39, § 1º da Constituição Federal preconiza que “a fixação dos padrões de vencimentos e dos demais componente do sistema remuneratório observará (I) - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componente de cada carreira, (II) - os requisitos para a investidura, (III) - peculiaridades dos cargos”.

Diz que a Corte de Contas deste Estado já flexibilizou a regra constitucional do subsídio em parcela única e/ ou vinculado em outra remuneração, como se vê do Parecer Prévio n. 09/2010-TCERO, de efeito vinculante, onde definiu-se que, ante a inexistência de determinação expressa e com base na razoabilidade e proporcionalidade, os vereadores ocupantes de cargo da mesa diretora podem fazer jus a verba de representação (flexibilização à vedação do subsídio em parcela única/isonomia)e nos parâmetros máximos aos pagos pela Assembleia Legislativa (atenuação à regra de vedação à vinculação entre espécies remuneratórias).

Sublinha que a questão semelhante é de Secretário Municipal, vez que estes agentes, conforme art. 87 da CF /88, exercem função eminentemente política (a) - I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração, II - apresentar relatório ao chefe do Poder Executivo, III - além de práticas atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo chefe do Poder Executivo - além de responsáveis pelo desempenho por matéria na prestação de contas de Governo e função administrativa (b) na qualidade de ordenadores de despesa-prestação de contas de gestão e responsáveis pela guarda de valores públicos como qualquer servidor ocupante de cargo de chefia e direção, além de executores de políticas públicas.

Ressaltou que o objeto do artigo 105 da LC 648/2017 foi garantir proporcionalidade remuneratória aos Secretários Municipal, inclusive por avocarem grandes responsabilidades e obrigações inerentes ao primeiro escalão de governo,

²⁶ Documento Nº 09693/18.

²⁷ Documento Nº 09731/18.

²⁸ ID 716042 – págs. 464/465.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

naquelas situações em que percebem salários maiores em seus cargos efetivos do que o subsídio do Executivo Municipal.

21. Dos argumentos, porém, discordaram o Corpo Técnico²⁹ e o *Parquet* de Contas³⁰, na mesma linha do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo Tribunal de Justiça e da decisão concessiva da tutela antecipada, fundamentos que, encerrada a instrução processual, mantêm-se hígidos. É o que se infere da análise das defesas pela Unidade Instrutiva, conforme os trechos em destaque:

No atual entendimento desta Corte de Contas o servidor efetivo cedido para ocupar cargo em comissão ou função de confiança, poderá optar entre a remuneração cargo em comissão, ou do cargo efetivo acrescido de percentual do cargo em comissão, conforme estiver estabelecido na lei local, e sendo secretário municipal ou estadual poderá tão somente optar entre a remuneração do cargo efetivo ou o subsídio do agente político.

(...)

Como evidenciado, esta Unidade Instrutiva, em consonância com o entendimento consolidado pelos Pareceres Prévios n. 24/2007 e n. 25/2010, entende que se a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não estabeleceu a opção pelo sistema remuneratório, por consequência, não pode lei infraconstitucional inovar.

No entanto, diante da existência de entendimento consolidado pelo Poder Judiciário do Estado de Rondônia em processo transitado em julgado (Arguição de Inconstitucionalidade nº 0002004.02.2015.822.0000), de caso concreto do Município de Porto Velho, desnecessárias são reflexões técnicas e jurídicas adicionais.

(...)

Por fim, acerca do pagamento de verbas materialmente remuneratórias como se fossem indenizatórias, nos termos do artigo 105 da Lei Complementar nº 648/2017, observa-se promulgações reiteradas de lei contendo termo ou expressão jurídica divergente com o texto constitucional.

Em que pese tal fato, ressalta-se, que a atuação vigilante dos órgãos de controle têm se revelada necessária posto que, ainda que os projetos de lei do município sejam submetidos ao crivo da Procuradoria Geral do Município e à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal, a legislação municipal acerca do sistema remuneratório dos servidores e agentes políticos tem sido aprovada e promulgada contendo termo sabidamente incompatível com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O artigo 105 da Lei Complementar n. 648/2017 (Dispõe sobre a reestruturação organizacional e o funcionamento da Administração Pública Municipal) reitera termo – “de caráter indenizatório” – idêntico à expressão legal declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia ao decidir acerca do sistema remuneratório dos servidores do próprio Município de Porto Velho, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0000741-66.2014.822.0000.

O exame conjunto do dispositivo da Lei Complementar n. 648/2017 c/c art. 71, § 1º da Lei Complementar Municipal n. 385/2010 não deixa dúvida da identidade e equivalência jurídica dos termos inconstitucionais:

Lei Complementar n. 648/2017

²⁹ Relatório de Análise Técnica – ID 716042.

³⁰ Parecer nº 0112/2019-GPGMPC – ID 751233.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

[...]

Art. 105. Os servidores ocupantes de cargo efetivo, inclusive a disposição do Município, nomeados para o cargo Secretário Municipal e Secretário Municipal Adjunto, **poderão optar pelo subsídio ou remuneração do cargo efetivo acrescida da verba, de caráter indenizatório**, prevista no art. 3º, § 1º, da Lei n. 2.380 de 26 de dezembro de 2016.

Lei Complementar Municipal nº 385/2010

[...]

Art. 71 [...]

§ 1º O servidor municipal ocupante de cargo efetivo ou à disposição do Município, nomeado para exercer cargo em comissão, **poderá optar pela remuneração ou subsídio do cargo em comissão ou pela remuneração do cargo efetivo, acrescido da gratificação de representação de caráter indenizatório** e de 60% (sessenta por cento) do vencimento do cargo comissionado.

§ 2º O servidor terá a remuneração do cargo efetivo acrescida da retribuição pecuniária relativa à função de confiança enquanto durar o exercício da função.

No ponto, relevante transcrever a excerto constante na manifestação do Município de Porto Velho extraído das ações judiciais movidas em desfavor do próprio ente municipal:

[...]

De início, constato que a presente matéria já foi julgada por este Tribunal Pleno na sessão realizada no dia 07/10/2014, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0000741-66.2014.8.22.0000, de relatoria do desembargador Valter de Oliveira.

Naqueles autos ficou reconhecida a inconstitucionalidade da expressão, **de caráter indenizatório**, contida no §1º do art. 71 da Lei Complementar Municipal n.385/2010, visto que atribui natureza de verba indenizatória à parcela remuneratória devida a título de gratificação pelo exercício de cargo em comissão, no entanto trata-se de verba que **possui intrínseco caráter remuneratório**.

Verifica-se então que as **matérias jurídicas constitucionais são idênticas**. Com efeito, a conclusão adotada pelo Pleno Judiciário no julgamento da ADI n. 0000741-66.2014.8.22.0000, de relatoria do desembargador Valter de Oliveira é irretorquível, pois não se pode admitir que leis municipais atribuam **caráter indenizatório à parcela remuneratória** que não tenha essa característica, tudo para fins de **excluir sua abrangência do teto remuneratório** e afastar a incidência de desconto previdenciário e de imposto sobre a renda.

Como se constata nos presentes autos e no precedente já julgado pelo Tribunal Pleno, a **espécie remuneratória** denominada gratificação de representação **não possui caráter indenizatório**, pois não ressarcie ao servidor despesas de indo/e laboral, de modo sua natureza jurídica é pontualmente remuneratória, sendo que sob ela deve incidir ordinariamente descontos previdenciários e imposto sobre a renda.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

[...]

Ante este contexto, ainda que a apreciação in abstracto da aplicação do referido dispositivo legal esteja além da competência do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, o Prefeito Municipal deve se precaver e adotar as medidas necessárias para eliminação do termo inconstitucional da legislação remuneratória dos agentes e servidores municipais³¹.

Ainda nesse sentido, cita-se outra emenda de recente ACÓRDÃO do Poder Judiciário publicado em 2.8.2018 no âmbito do Processo n. 0011804-25.2013.822.0000, tratando de idêntico objeto, da mesma parte passiva, o município de Porto Velho, traz:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os desembargadores do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, POR UNANIMIDADE, JULGAR PROCEDENTE A AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 3º, §1º E §2º, E DO ARTIGO 4º, X, DA LEI N. 2.037/2012, DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO COM EFEITOS EX TUNC NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.

Como se pode observar, o Poder Judiciário Declarou inconstitucional lei tratativa de idêntica matéria legislativa do município de Porto Velho.

Desse modo, sem razão fundada na lei maior, nos julgados dessa Corte e nos do Poder Judiciário (no STF, inclusive, conforme Repercussão Geral no Supremo Tribunal Federal (Tema 737), os atos praticados pelo responsável, motivo pelo qual tem se por improcedentes suas razões de defesa quanto as alíneas a), b) e c) do item III da DECISÃO - DM-GCFCS-TC 0114/2018 (Documento ID=659542), motivo pelo qual se mantém a responsabilidade outrora apontada.

Ressalte-se, no entanto, ter sido a representação recaído sobre prática atribuída ao alcaide municipal, ordenador de despesa, sem apontar, nem ter sido verificada nas sucessivas apreciações dos presentes autos processuais o necessário nexos causal em relação a eventual ato praticado por Secretário Municipal de Administração. Por tal motivo, queda adiante manutenção da responsabilidade apenas do ordenador maior, no caso, o prefeito municipal.

³¹ ⁴ Ao falar do assunto, cediço que os tribunais de contas não exercem – consoante seu papel constitucional –, o controle de atividade legiferante, a rigor, mas podem declarar a inaplicabilidade do texto legal apreciado ou determinar a sustação do ato que não se conforma à Constituição, negando, assim, em verdadeiro e atípico controle difuso de constitucionalidade, o reconhecimento da eficácia de lei ou de ato normativo em defesa do erário (Súmula 347 do STF: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.”). Doutro modo, porém, eventual controle in abstracto de constitucionalidade ainda possui cabimento, quando da ocorrência de específico caso presente na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, verbis: Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar: (...) XVI – decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno. (...) § 2º - A resposta à consulta a que se refere o inciso XVI, deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

Do Regimento Interno (Resolução Administrativa n. 005/96/TCE-RO), houve a reserva de um capítulo para tratar do tema CONSULTA, em seus artigos 83 a 85 e, no § 2º do artigo 84 firmas: “§ 2º - A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.” Tal redação também está presente no § 2º do art. 1º da Lei Orgânica do TCE-RO. **Logo, essa natureza normativa e prejulgada da tese não é outra coisa senão uma forma de controle abstrato da norma.**”

Acórdão APL-TC 00158/19 referente ao processo 02097/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

4. CONCLUSÃO

Realizada a análise dos autos de Fiscalização de Atos e Contratos, a verificação de cumprimento de decisão de suspensão liminar do pagamento de gratificação de representação a secretários municipais de Porto Velho, (item II), bem como procedida a análise de defesa (item III) da DECISÃO - DM-GCFCSTC 0114/2018 (Documento ID=659542), restou:

a) comprovada parcialmente a suspensão do pagamento de verba de representação aos Secretários Municipais de Porto Velho, como determinada no item II da Decisão em comento;

b) mantidos os apontamentos quanto aos fatos delineados no item III da DMGCFCS-TC 0114/2018, dado que as justificativas apresentadas para sua prática se quedam improcedentes, de responsabilidade de Hildon de Lima Chaves, Prefeito do Município de Porto Velho (CPF nº 008.417.192-39), por:

a) ordenar pagamento de gratificação de representação a servidores efetivos no exercício de cargos de agentes políticos;

b) acumular verbas ao subsídio percebido pelos agentes políticos e, nos casos em que estes fizeram a opção por receber a remuneração do cargo efetivo anteriormente ocupado, por **acrescer** gratificação de representação, ou qualquer outra verba remuneratória à referida importância, seja nos termos do artigo 3º, § 1º, da Lei Municipal nº 2.380/2016, ou por qualquer outro fundamento;

c) pagar verbas materialmente remuneratórias como se fossem indenizatórias, nos termos do artigo 105 da Lei Complementar n. 648/2017, ou por embasamento diverso, tudo, sem observar o teor dos artigos 37, inciso XI e § 11; artigo 39, § 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, combinado com os Pareceres Prévios nº 24/2007/TCE-RO e nº 25/2010/TCERO;

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do acima exposto, submetem-se os presentes autos, sugerindo à guisa de proposta de encaminhamento:

a) tornar em definitiva a determinação de suspensão de pagamentos da remuneração dos Secretários Municipais e demais cargos políticos de sua Administração cujos agentes possuam vínculo efetivo com o Poder Público e, nessa condição, recebam a remuneração do cargo efetivo acrescido da verba de representação, como registra o item I da DECISÃO - DM-GCFCSTC 0114/2018 (Documento ID=659542);

b) negar a eficácia das normas municipais em seus dispositivos artigo 3º, § 1º, da Lei Municipal n. 2.380/2016 e artigo 105 da Lei Complementar n. 648/2017.

22. O Ministério Público de Contas corroborou o entendimento técnico no sentido de tornar definitiva a suspensão determinada com a antecipação dos efeitos da tutela³², dando evidência às duas questões em que se baseou a Representação:

a) a Lei Ordinária n. 2.380/2016 estaria permitindo indevidamente que Secretário Municipal, quando também for ocupante de cargo efetivo, escolha entre o subsídio do cargo político ou a remuneração do cargo efetivo acrescido da gratificação de representação, contrariando o disposto no art. 39, §4º da Constituição Federal; e

³² ID 751233.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

b) a Lei Complementar n. 648/2017 estaria atribuindo natureza indenizatória à verba de gratificação concedida a referidos agentes públicos, quando, na verdade, possuem cunho remuneratório.

22.1. Ressaltou mais uma vez o entendimento esposado por esta Corte de Contas sobre a matéria fazendo referência às respostas dadas às Consultas apresentadas pela Administração do município de Ouro Preto do Oeste – Parecer Prévio nº 24/2007 (Processo nº 1014/2009) e de Vilhena – Parecer Prévio nº 25/2010 (Processo nº 1320/2009), já reproduzidos no item 18, retro, e à decisão pela qual foi julgada procedente a citada Ação Direta de Inconstitucionalidade (Processo 0011804-25.2013.8.22.0000) pelo Tribunal de Justiça do Estado, transitada em julgado em 14.9.2018 (item 18, retro), declarando a “inconstitucionalidade do artigo 3º, §1º e §2º, e do artigo 4º, X, da Lei n. 2.037/2012, do Município de Porto Velho/RO, ante o vício material que afronta a Carta Magna de 1988”.

22.2. Destacou, assim, que a despeito de os cargos de secretário serem equiparados aos cargos em comissão sob o ângulo das garantias e características, deles diferem para efeito remuneratório, não cabendo a opção da remuneração do cargo efetivo, acrescida de verba de representação, nos termos do § 4º do artigo 39 da Constituição Federal.

22.3. Por fim, registrando que deixa de propor a conversão do feito em Tomada de Contas Especial ante o entendimento contrário desta Corte em caso semelhante³³, opinou o *Parquet* de Contas pelo conhecimento e procedência da Representação conforme transcrição no item 14, retro.

23. Persistem, no caso dos autos, como exaustivamente demonstrado, as razões e fundamentos que serviram de lastro à concessão do pedido de antecipação de tutela, como reproduzidos no item 18, acima, forte no entendimento da Corte consubstanciado nos mencionados Pareceres Prévios nº 24/2007 e nº 25/2010, ante a inequívoca contrariedade ao comando constitucional no sentido de que os cargos políticos devem ser remunerados exclusivamente por meio de subsídios, vedado o acréscimo de qualquer outra verba remuneratória. Volto a destacar a resposta à consulta nos termos Parecer Prévio nº 25/2010:

I - Por força do artigo 39, § 4º da Constituição Federal, a remuneração dos **Secretários Municipais deve se dar exclusivamente por subsídio** em parcela única, sendo **indevidos acréscimos adicionais**, com exceção apenas dos benefícios previstos no § 3º do referido dispositivo constitucional e eventuais verbas indenizatórias, tais como diárias e ajuda de custo;

II - **O subsídio não pode ser cumulado com a remuneração do cargo efetivo**, em virtude de vedação constitucional ao acúmulo de remuneração, ficando impossibilitado de atribuir-se remuneração dual (**vencimento e verba de representação**) aos Secretários Municipais, ressalvada a execução prevista no artigo 37, inciso XVI, alíneas "a"; "b" e "c" da Constituição Federal;

III - Se houver previsão na legislação municipal, é facultada ao titular do cargo efetivo a opção pela remuneração desse cargo enquanto estiver no exercício do cargo de Secretário Municipal. Vale destacar que, embora os cargos de Secretário Municipal, sob o ângulo das garantias e características, equiparem-se aos cargos em comissão, para efeito remuneratório diferem-se, **não cabendo àqueles a opção pela percepção da remuneração do cargo efetivo, acrescida de verba de representação**, nos termos do §4º do artigo 39, da Lei Maior.

³³ Processo nº 3883/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

24. Releva destacar que nos termos do entendimento esposado pela Corte, observado na decisão de antecipação da tutela, que a vedação é à opção pelo recebimento da remuneração do cargo efetivo com acréscimo da verba de representação, admitindo-se, portanto, desde que legalmente prevista, a faculdade ao titular de cargo efetivo de optar por receber tão somente o subsídio atribuído ao cargo político que venha a ocupar ou os vencimentos do cargo efetivo, sem qualquer acréscimo.

25. Quanto ao dispositivo legal que atribui natureza indenizatória à gratificação questionada, igualmente inequívoco é o descompasso com texto constitucional, que fixa o teto remuneratório. Destaco, nesse sentido, os fundamentos da decisão do Tribunal de Justiça de Rondônia pela procedência da citada Ação Direta de Inconstitucionalidade, os quais adoto como razões de decidir:

No caso, eventualmente, os valores percebidos pelas autoridades superariam o limite do teto remuneratório constitucional. Sendo claramente inconstitucional lei municipal que caracteriza verba de natureza remuneratória em de natureza indenizatória, com o objetivo único e exclusivo de afastar a incidência do limite do teto remuneratório.

Até mesmo porque matéria similar foi objeto de outra Ação Direta de Constitucionalidade julgada em 07/07/2014, sob n. 0000741-66.2014.8.22.0000 (Rel. Desembargador Valter de Oliveira). Na discussão, ficou consignado que a expressão 'caráter indenizatório' (art. 71, LC Municipal n. 385/2010), por tentativa de caracterizar como verba indenizatória gratificação por exercício de cargo em comissão, no entanto é verba de caráter remuneratório.

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 71, § 1º, da LC Municipal n. 385/2010. Violação material da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade da expressão 'de caráter indenizatório' inserida pela LC Municipal n. 416/2011.

Deve ser declarada inconstitucional a expressão: 'de caráter indenizatório', contida no §1º do art. 71 da Lei Complementar Municipal n. 385/2010, com redação dada pelo art. 5º da Lei Complementar n. 416/2011, uma vez que atribui natureza de indenização à verba remuneratória devida a título de gratificação pelo exercício de cargo em comissão, eis que decorrente de remuneração pelo trabalho inerente ao cargo.(TJRO - ADI 0000741-66.2014.8.22.0000 - Rel. Desembargador Valter de Oliveira - J. 07/07/2014, P. 14/07/2014).

Sobre a referida norma, a ADI n. 0000741-66.2014.8.22.0000 apresentou a tese de que a referida verba tem natureza remuneratória e não natureza indenizatória, conforme defende o Município de Porto Velho/RO.

De toda sorte, tem-se que a remuneração dos membros do Poder, detentor de mandato eletivo e de secretários, seja composta por parcela única de seu subsídio, vedado acréscimo de gratificação ou verba de representação.

Tanto é correta a assertiva que lei posterior, a de n. 552/2014, revogou o que disciplina o § 1º do artigo 3º da lei 2037/2012.

Em seu parecer, o Ministério Público esclarece (fls. 498/506):

[...] Nessa senda, para salvaguardar os cofres públicos, é visível a intenção do constituinte de evitar situações que redundem em aumento de remuneração 'em cascata', vedando as categorias de agentes públicos estejam financeiramente atreladas entre si.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

[...] Contudo, é cediço que as parcelas indenizatórias, por possuírem caráter pessoal ficam excluídas deste teto, não se aplicando essa ideia à gratificação de representação, que é paga em razão do cargo exercido, sem qualquer identificação com o agente que o ocupe.

[...] Feitas estas considerações, frente à existência de inconstitucionalidade em decorrência de vícios materiais, opino pela procedência da ação para que se declare a inconstitucionalidade do artigo 3º, §§ 1º, 2º e artigo 4º, X da Lei 2037/2012 do Município de Porto Velho. [...]

Ante o exposto, VOTO pela declaração de inconstitucionalidade do artigo 3º, §1º e §2º, e do artigo 4º, X, da Lei n. 2.037/2012, do Município de Porto Velho/RO, ante o vício material que afronta a Carta Magna de 1988 e a Constituição Estadual de Rondônia. Pelo vício de inconstitucionalidade ser congênito à lei, além de inexistir necessidade de modular seus efeitos - não representa ofensa à segurança jurídica ou por excepcional interesse social, bem assim pelos tópicos em questão estarem com eficácia suspensa, determinada em liminar, a declaração terá efeitos *ex tunc*.

25.1. Como se observa no texto transcrito, há menção a outra Ação Direta de Constitucionalidade (nº 0000741-66.2014.8.22.0000) sobre a questão julgada anteriormente pelo Tribunal de Justiça. Trago à colação os seguintes excertos da referida decisão judicial, colhidos do *site* daquela Corte:

Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que a indenização possui a 'finalidade de ressarcir despesas a que o servidor seja obrigado em razão do serviço' (in Curso de Direito Administrativo, 27ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 314), a exemplo da ajuda de custo, diárias e indenização de transporte.

Nesse passo, de acordo com o conceito doutrinário supra, não há razão para que a gratificação de representação tenha caráter indenizatório, isso pelo simples fato de que não visa ressarcir qualquer dano ao servidor municipal, mas sim valorizar e incentivar aqueles que optam pelo cargo comissionado.

Esse é o entendimento desta Corte de Justiça:

[...] 5. É inconstitucional a lei estadual que atribui natureza de indenização à verba remuneratória decorrente de gratificação pelo exercício de cargo em comissão, porque decorre de mera remuneração ordinária pelo trabalho e responsabilidade inerentes ao respectivo cargo. Estabelecer natureza indenizatória para referida gratificação fere os princípios básicos da administração, afigurando-se mero meio na busca de fraudar o dispositivo da Constituição Estadual que, à luz da Constituição Federal, estabelece um teto para a remuneração dos servidores públicos estaduais.

(ADI n.0005750-77.2012.8.22.0000, Rel. Juíza Sandra Aparecida Silvestre Frias Torres, jul. 4/2/2013)

Com efeito, ainda que a Municipalidade tenha autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF/88), estará de qualquer sorte, adstrita às normas legais e constitucionais. Afastando-se dos parâmetros legais, cabe ao Poder Judiciário intervir para restabelecer a regularidade da situação posta em julgamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Face o exposto, reconheço a existência de vício material na expressão 'de caráter indenizatório', contida no § 1º do art. 71 da Lei Complementar Municipal n. 385/2010, com redação dada pelo art. 5º da Lei Complementar n. 416/2011, e julgo procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional a expressão 'de caráter indenizatório' inserida no referido dispositivo legal, fazendo-o por força no disposto no art. 125, § 2º, da CF/88, retirando-a, assim, do ordenamento jurídico.

26. Mesmo com o reconhecimento da impropriedade da opção remuneratória e da atribuição da natureza indenizatória previstas na legislação municipal, por contrariedade à Constituição Federal, no que tange a eventuais débitos decorrentes de irregularidades no recebimento de subsídios dos secretários municipais esta Corte já decidiu pela não conversão do feito em Tomada de Contas Especial, fato registrado pelo próprio *Parquet* de Contas. É o que se colhe do Acórdão APL-TC 00466/17, proferido no Processo 03883/12, Relator o eminente Conselheiro Paulo Curi Neto, do qual releva destacar:

SECRETÁRIO DE ESTADO. SUBSÍDIO. VERBA DE REPRESENTAÇÃO. EQUIPARAÇÃO.

1. O servidor efetivo, ocupante de cargo de Secretário de Estado e cargos legalmente equiparados, deverá fazer opção pelo recebimento único do subsídio decorrente desse cargo ou pela remuneração do seu cargo efetivo, não sendo cabível o acréscimo de verba de representação nos termos do §4º do artigo 39, da Constituição Federal. Inteligência do entendimento consubstanciado no Parecer Prévio n. 24/2007/TCERO e Parecer Prévio n. 25/2010/TCERO.

2. É possível a previsão de verba de representação aos servidores efetivos ocupantes de cargos de Secretário Adjunto, dirigentes de entidades da autarquias e fundações e outros cargos em comissão não equiparados a Secretário de Estado, por constituírem cargos públicos que submetem ao regime jurídico dos servidores públicos, não se sujeitando ao disposto no § 4.º do art. 39 da CF/88.

3. Configura equiparação vedada a fixação de espécie remuneratória de verba de representação do exercício de cargo em comissão, por servidor efetivo, por meio de equivalência à retribuição pecuniária de outro cargo paradigma, prevista noutro diploma legislativo. Inteligência do artigo 37, XIII, da CF, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/1998.

(...)

V – Indeferir o pedido de conversão do feito em Tomada de Contas Especial, por inviabilidade jurídica do ressarcimento dos valores indevidamente pagos, tendo em vista a boa-fé no recebimento das verbas, o caráter alimentar destas, e a escusabilidade do erro nos pagamentos irregulares, tornando-os irrepetíveis, nos termos da Súmula n. 249 do Tribunal de Contas da União.

27. Observa-se, dessa forma, que o objeto dos autos em referência guarda sintonia com o analisado no presente feito, de pagamento a secretários municipais e demais cargos políticos do Poder Executivo do Município de Porto Velho que possuem vínculo efetivo com o Poder Público, conforme apurado na instrução processual, da remuneração do cargo efetivo acrescida de gratificação de representação conforme artigo 105 da Lei Complementar Municipal nº 648/2017 e artigo 4º, inciso X,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

da Lei Municipal nº 2.380/2016, em flagrante violação ao artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, impondo-se seja tornada definitiva, no que couber, a Decisão Monocrática DM-GCFCS-TC 0114/2018, considerados os termos do Parecer Prévio nº 24/2007 e do Parecer Prévio nº 25/2010

28. Acrescenta-se, na hipótese dos autos, a atribuição de natureza indenizatória à referida gratificação de representação, o que viola o disposto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, no que se refere ao teto remuneratório constitucional, tendo em vista que as verbas de natureza indenizatória consistem em valores pagos para recompor o patrimônio do servidor em virtude de eventuais gastos em razão de suas funções, ao contrário daquelas de natureza remuneratória, como as gratificações, pagas como contrapartida pelo desempenho de suas atividades.

PARTE DISPOSITIVA

29. Por todo o exposto, acompanhando o Relatório Técnico ID 716042 e o posicionamento do Ministério Público de Contas, consubstanciado no Parecer nº 0112/2019-GPGMPC, ID 751233, submeto à deliberação deste egrégio Plenário, nos termos regimentais, o seguinte **VOTO**:

I – Conhecer da Representação formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia contra o senhor Hildon de Lima Chaves, Prefeito do Município de Porto Velho, por irregularidades na forma de remuneração de agentes políticos do Poder Executivo Municipal (secretários municipais), por atender aos pressupostos de admissibilidade insculpidos no artigo 52-A, inciso III e § 1º da Lei Complementar nº 154/1996 e nos artigos 80 e 82-A do Regimento Interno desta Corte de Contas;

II – Julgá-la procedente, quanto ao mérito, tendo em vista que o pagamento da remuneração dos secretários municipais e demais cargos políticos do Poder Executivo do Município de Porto Velho, cujos agentes possuem vínculo efetivo com o Poder Público, permitindo a opção pelo salário do cargo efetivo acrescido de gratificação de representação nos termos do artigo 105 da Lei Complementar Municipal nº 648/2017 c/c o artigo 3º, §1º, da Lei Municipal nº 2.380/2016, constitui ofensa ao artigo 39, § 4º da Constituição Federal, e a atribuição de natureza indenizatória à referida gratificação tem por efeito excluir do teto remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI, da Carta Constitucional, verbas transitórias pagas a título de exercício dos cargos de direção e confiança, o que somente é permitido aos valores de natureza ressarcitória, conforme entendimento consubstanciado nos Pareceres Prévios nº 24/2007 e nº 25/2010-PLENO do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia;

III – Negar exequibilidade, em caráter incidental, ao artigo 105 da Lei Complementar Municipal nº 648/2017, que autoriza os servidores ocupantes de cargo efetivo, inclusive à disposição do Município, nomeados para o cargo de secretário municipal, a possibilidade de optarem pelo subsídio ou remuneração do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

cargo efetivo acrescida da verba prevista no art. 3º, § 1º, da Lei Municipal nº 2.380, de 26 de dezembro de 2016, atribuindo caráter indenizatório a tal gratificação, por ofensa aos artigos 39, § 4º (subsídio fixado em parcela única) e 37, inciso XI (teto remuneratório), ambos da Constituição Federal;

IV – Tornar definitiva a suspensão deferida em sede de antecipação de tutela, nos termos da Decisão Monocrática DM-GCFCS-TC 0114/2018, do pagamento da remuneração dos secretários municipais e demais cargos políticos do Poder Executivo do Município de Porto Velho, cujos agentes possuem vínculo efetivo com o Poder Público, com opção pelo salário do cargo efetivo acrescido de gratificação de representação com base no artigo 105 da Lei Complementar Municipal nº 648/2017 c/c o artigo 3º, §1º, da Lei Municipal nº 2.380/2016, facultando que optem, alternativamente, pelo recebimento do subsídio do cargo político ou a remuneração do cargo efetivo ou emprego público de origem;

V – Notificar, via ofício, o Chefe do Poder Executivo do Município de Porto Velho e o Secretário Municipal de Administração para conhecimento dos termos da presente decisão e, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do recebimento, comprovarem nos autos o efetivo cumprimento da suspensão do pagamento da remuneração dos secretários municipais e demais cargos políticos tornada definitiva conforme o item IV deste dispositivo, sob pena de multa coercitiva a ser individualmente suportada pelos gestores responsáveis, com fulcro no art. 55, inciso IV, da Lei Complementar estadual nº 154/1996, sem prejuízo de outras cominações cabíveis;

VI – Dar ciência deste acórdão aos responsáveis indicados no cabeçalho, via Diário Oficial Eletrônico, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recurso conforme disposto no artigo 22, inciso IV c/c o artigo 29, inciso IV da Lei Complementar nº 154/1996, informando-lhes que o Voto e o Parecer do Ministério Público de Contas, em seu inteiro teor, estão disponíveis no sítio deste Tribunal (www.tce.ro.gov.br);

VII – Representar ao Procurador-Geral de Justiça, com base no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal, para adoção de medidas cabíveis à vista da apontada inconstitucionalidade do artigo 105 da Lei Complementar Municipal nº 648/2017;

VIII – Sobrestar os autos no Departamento do Pleno para o acompanhamento do cumprimento integral da decisão.

IX – Arquivar os presentes autos, depois de adotadas as medidas pertinentes

Em 13 de Junho de 2019



VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
PRESIDENTE



FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
RELATOR