



Ref. Processo nº: TC-4938.989.18-3
Órgão: Câmara Municipal de Ribeirão dos Índios
Interessados: José Baptista dos Santos - Presidente da Câmara à época
Matéria: Contas Anuais de Câmara Municipal – Exercício 2018.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

O **Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo**, por seu Procurador que esta subscreve, respeitosamente, discordando do julgamento consubstanciado no v. Acórdão do evento 96.1 do TC-4938.989.18-3, vem, tempestivamente, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 3º, inciso IV da LCE 1.110/2010¹ e no art. 56 da LCE 709/1993², interpor

RECURSO ORDINÁRIO

e requerer a juntada das inclusas razões recursais.

Requer, recebido e autuado este, seja processado nos termos dos parágrafos do art. 57 da LCE 709/1993³ e dos artigos 145 e 146 do RITCESP⁴.

Nestes termos, pede deferimento.

São Paulo, 16 de setembro de 2020.

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

¹ LCE 1.110/2010, art. 3º. Para o cumprimento de sua finalidade institucional, caberá ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado:

IV - interpor as ações e os recursos previstos em lei;

² LCE 709/1993, art. 56. Admitir-se-á Recurso Ordinário, que terá efeito suspensivo, das decisões finais do Conselheiro Julgador Singular e das Câmaras.

³ LCE 709/1993, art. 57, §1º. O Recurso Ordinário será formulado em petição em que constem os fundamentos de fato e de direito e o pedido de nova decisão será dirigido ao Presidente do Tribunal que designará o Relator.

§ 2º. O Recurso Ordinário, após devidamente instruído, será julgado:

1 - pelas Câmaras, se interposto contra decisão ou despacho terminativo do feito do Conselheiro Julgador Singular;

2 - pelo Tribunal Pleno, se interposto contra decisão das Câmaras.

§3º. Se o Recurso Ordinário for interposto pela Procuradoria da Fazenda do Estado ou pelo Ministério Público, os demais interessados serão notificados para, querendo, impugná-lo no prazo de 15 (quinze) dias.

⁴ RITCESP, art. 145. Interposto recurso, o Presidente, se não o rejeitar in limine, designará Relator diverso daquele que prolatou a decisão recorrida, nos termos do §1º do art. 57 da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993.

Art. 146. Recebidos os autos, o Relator mandará dar vista ao Ministério Público e à Procuradoria da Fazenda do Estado, a fim de que aleguem o que entenderem, dentro do prazo de 10 (dez) dias, cada um.

§ 1º. Na instrução do recurso poderá ser determinada, pelo Relator, a audiência dos órgãos técnicos.

§2º. Se o recurso for interposto pelo Ministério Público ou pela Procuradoria da Fazenda do Estado, notificar-se-á o interessado para, querendo, impugnar o recurso no mesmo prazo previsto de sua interposição.

§ 3º. A notificação do interessado de que trata o parágrafo anterior deverá ocorrer por despacho do Relator, publicado no Diário Oficial, ou por carta de ofício, quando for o caso.



RAZÕES RECURSAIS

[quando não indicado em contrário, as referências são de eventos do TC-4938.989.18-3]

DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO ORDINÁRIO

Considerando que o recebimento dos autos no MPC para vista e ciência do v. Acórdão do evento 96.1 se deu em **28.08.2020** (evento 97.0), bem como a prerrogativa de intimação pessoal dos membros do Ministério Público assegurada pelo art. 41, inciso IV, da Lei n. 8.625/1993⁵ e pelo art. 224, inciso XI, da LCE 734/1993⁶, combinados com o art. 6º da LCE 1.110/2010⁷, constata-se a tempestividade do recurso, na medida em que o art. 57, *caput*, da LCE 709/1993⁸ fixa em 15 dias o prazo para interposição de Recurso Ordinário no âmbito do Tribunal de Contas.

Conforme aclarado no Comunicado GP 08/2016, tal prazo deve ser contado em dias úteis, ante a regra do art. 219 do CPC.

DO CABIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO.

O Acórdão do evento 96.1, por se tratar de decisão final de Câmara, é passível de contestação pela via do Recurso Ordinário, nos termos do art. 62 da Lei Orgânica⁹ e do art. 143 do Regimento Interno TCE-SP¹⁰.

DOS FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO

Segundo apontado pela diligente Fiscalização desta Corte de Contas (evento 13.14, fls. 05), foi concedida Revisão Geral Anual – RGA ao subsídio dos vereadores da Câmara de Ribeirão dos Índios no exercício de 2018, no percentual de 2,27%.

A revisão dos subsídios ocorreu por meio da Lei Municipal 762, de 23.03.2018 (evento 13.10).

⁵ Lei n. 8.625/1993, art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:

IV - receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, através da entrega dos autos com vista;

⁶ LCE 734/1993, art. 224. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, além de outras asseguradas pela Constituição e por outras leis:

XI - receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, através dos autos com vista;

⁷ LCE 1.110/2010, art. 6º. Aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado aplicam-se, na forma do artigo 130 da Constituição Federal, as disposições referentes ao cargo de Procurador de Justiça previstas na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado, pertinentes a subsídios, direitos, vedações, regime disciplinar e forma de investidura. [nova redação dada pela Lei Complementar nº 1.190/12]

⁸ LCE 709/1993, art. 57. O Recurso Ordinário, será interposto no prazo de 15 (quinze) dias, contados da publicação no Diário Oficial, da decisão objeto do recurso.

⁹ LCE 709/1993, art. 56. Admitir-se-á Recurso Ordinário, que terá efeito suspensivo, das decisões finais do Conselheiro Julgador Singular e das Câmaras.

¹⁰ RITCESP, art. 143. Das decisões finais do Julgador Singular e das Câmaras caberá Recurso Ordinário uma única vez, que terá efeito suspensivo.



No entanto, conforme se demonstrará, a aplicação de RGA ao subsídio dos vereadores, além de violar o princípio da anterioridade da legislatura. E, ainda que se admitisse sua aplicação, a concessão da RGA, no caso, foi feito com vício de iniciativa, além de utilizar índices distintos.

Princípio da anterioridade de legislatura.

O princípio da anterioridade de legislatura, insculpido no art. 29, inc. VI, da Constituição Federal, dispõe que os subsídios dos Vereadores serão estabelecidos pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subseqüente, não se admitindo, conseqüentemente, a revisão no curso do mandato.

Este dispositivo legal torna incompatível um reajuste anual dentro do mandato, sob pena de ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

A propósito, a impossibilidade de Revisão Geral Anual aos Vereadores é entendimento que tem prevalecido em reiteradas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que, invariavelmente, vem declarando a inconstitucionalidade de leis municipais concessoras de tal benefício (como exemplo, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 0047613-65.2013.8.26.0000; 0183183-23.2013.8.26.0000; 0275889-59.2012.8.26.0000; 2137220-16.2017.8.26.0000; 2258527-05.2015.8.26.0000; 2274075-70.2015.8.26.0000, 2205077-45.2018.8.26.0000 e 2219432-60.2018.8.26.0000).

A fim de elidir quaisquer teses interpretativas relacionadas ao tema, colaciona-se a seguir excerto de decisão do Supremo Tribunal Federal, quando da apreciação do Agravo em Recurso Extraordinário 1.205.333/SP, interposto por vereadores do Município de Tupã:

“Trata-se de Agravos contra decisões que inadmitiram Recursos Extraordinários interpostos em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Na origem, trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público em face da Câmara Municipal de Tupã e de seus vereadores objetivando a declaração incidental de inconstitucionalidade das Leis Municipais 74/2005, 98/2006, 120/2007 e 134/2008, ao argumento de que teriam concedido aos agentes políticos do poder legislativo municipal revisão geral anual, previsto constitucionalmente aos demais servidores públicos, e sem respeito à regra da anterioridade, postulando, ainda, a condenação dos réus à devolução dos valores indevidamente recebidos.

[...] De outro lado, o Tribunal de origem manteve a sentença de procedência do pedido ante os seguintes fundamentos, dentre outros [...]:

“A alegação dos apelantes de estender a revisão geral anual - aos seus subsídios com finalidade de reposição de índices inflacionários, viola o artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal, qual seja a regra da legislatura. Logo, evidentemente inconstitucional a extensão aos vereadores da revisão geral anual constante nas leis municipais questionadas, o que impede sua aplicação nesta parte”.

[...]



A respeito da matéria, verifica-se que a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de ser necessária a observância da regra da anterioridade da legislatura na concessão de reajuste a agentes políticos.

[...]

O acórdão recorrido não divergiu desse entendimento, devendo, portanto, ser mantido. Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, NEGO SEGUIMENTO A AMBOS OS AGRAVOS.” (STF, ARE 1.205.333/SP, Min. Alexandre de Moraes, j. 16.05.2019) (destaques do MPC-SP)

Aliás, consoante decisão proferida pela Suprema Corte no Recurso Extraordinário 1.249.745/SP, referente a caso envolvendo o Município de Águas da Prata, nota-se que foi ampliado o espectro da vedação a todos os Agentes Políticos Municipais, como Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários, a saber:

“Encontra-se pacificado nesta Corte o entendimento segundo o qual a remuneração dos agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais), em face do princípio da moralidade administrativa e em decorrência do que disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, deve obedecer às regras da anterioridade da legislatura para sua fixação (art. 37, X e XI), sendo-lhe vedada a vinculação à remuneração estabelecida em favor dos servidores públicos (art. 37, XIII).

[...]

Na espécie, ao declarar constitucional a Lei 2.315/2019, do Município de Água da Prata, referente à possibilidade de revisão geral anual dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários municipais, o Tribunal de origem divergiu da jurisprudência desta Corte, razão pela qual, nos termos do art. 21, § 2º, do RISTF, dou provimento ao recurso extraordinário, para julgar procedente a ação.” (STF, RE 1.249.745/SP, Min. Edson Fachin, j. 29.05.2020) (destaques do MPC-SP)

Oportuno trazer à baila, a fim de elidir quaisquer teses interpretativas relacionadas à relativização da anterioridade do art. 29, VI, da CF, entendimento do Supremo Tribunal Federal, quando da apreciação do Recurso Extraordinário 597.725/SP, que manteve condenação por improbidade administrativa de Vereadores do Município de Guariba, posto que estes aprovaram lei concedendo RGA a seus subsídios, o que culmina em enriquecimento ilícito, *in verbis*:

“O Desembargador Relator Antonio Carlos Malheiros afirmou:

“Não assiste razão aos apelantes. Já na Constituição de 1988 constava que os vencimentos dos Vereadores seriam fixados de uma legislatura para outra. Ficavam assim coibidos os abusos dos agentes políticos que objetivassem o aumento de seus próprios vencimentos. Com a Emenda Constitucional n. 19/98, os vencimentos foram substituídos por “subsídios”, permitindo a revisão geral anual, inclusive dos membros do Poder Legislativo. Baseando-se no critério elástico da expressão “revisão geral anual”, os parlamentares voltaram a aumentar o valor dos subsídios, os quais deveriam ser aumentados de uma legislatura para outra. Para coibir os abusos foi promulgada a Emenda Constitucional 25/2000, que determinou que o subsídio dos Vereadores será fixado pelas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe a Constituição e os critérios estabelecidos na Lei Orgânica dos Municípios. (g.n)

A Câmara Municipal de Guariba adaptou sua Lei Orgânica aos ditames da Constituição Federal promulgando a Emenda 002/2000, determinando no art. 69:



O subsídio dos Vereadores será fixado por Lei de Iniciativa da Câmara Municipal em cada Legislatura para a subsequente, observados os limites estabelecidos na Constituição Federal, em relação à população do Município:

b) de dez mil e um até cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 30% (trinta por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais. Como bem salientado no Douto Parecer da Procuradoria Geral de Justiça:

"O propósito refrecedor oriundo da EC 25/01 é manifesto seja porque restaurou a necessidade de anterioridade, seja porque restou imposto teto remuneratório aos subsídios devidos pela vereança; ambos ignorados na decisão colegiada da Câmara Municipal de Guariba".

Disso já resultou decisão do E. STF (FE 172.212-6/SP, Rel Min. Maurício Corrêa, 2a Turma, 27 mar 1998) interpretando-se aquelas normas constitucionais como proibitivas da fixação de subsídios para a mesma legislatura:

"A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para subsequente', considerando, ainda, que a fixação de subsídios na mesma legislatura configura "ato lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, como à moralidade administrativa, patrimônio moral da sociedade." (cf. Uadi L. Bulos, Constituição Federal anotada. São Paulo: Saraiva, p 521).

"Estes são motivos mais do que suficientes para considerar que houve ato de improbidade administrativa, porque não se admite alegação de desconhecimento da lei por ninguém, e por muito maior razão por pessoas que possuem o mister de elaborá-las e pautar seu comportamento pelas normas que orientam seu mister. Por este motivo não pode um membro do Poder Legislativo alegar ignorância da lei, ou boa-fé, ou mesmo que o aumento foi pequeno para provocar a reação do Ministério Público. A ignorância da lei não se admite a ninguém e muito menos aos réus. E, seja qual for o valor do aumento, é ele imoral. E, é isto que determina a aplicação das penalidades. Houve improbidade e esta não se mede pelo valor pecuniário do aumento, e sim pela intenção de burlar a lei"(grifei).

O Acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, que assentou ser aplicável também aos Municípios o art. 29, inciso. V, da Constituição da República. (...)

Nada há a prover quanto às alegações dos Recorrentes. Pelo exposto, nego seguimento a este recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal)." (STF, RE 597.725, Min. Carmen Lúcia, j. 17.09.2012) (destaques do MPC-SP)

Como se depreende do acima exposto, o *Parquet* de Contas busca harmonizar o quanto interpretado e decidido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e pelo Supremo Tribunal Federal com a atuação deste órgão de Controle Externo, de modo que o julgamento a ser proferido pelo TCE-SP não se distancie da interpretação do Poder Judiciário a respeito da matéria.

Não obstante, a E. Segunda Câmara desta Corte de Contas julgou regulares as contas da Câmara Municipal de Ribeirão dos Índios, e tal entendimento, com todo respeito, não se coaduna com a posição do Poder Judiciário, razão pela qual o v. Acórdão merece ser reformado.



Vício de iniciativa.

Ademais, ainda que se admitisse a aplicação de RGA ao subsídio dos vereadores (não obstante o princípio de anterioridade de legislação), ainda assim a estaria irregular a situação dos autos.

Em que pese a Lei Municipal 762, de 23.03.2018 (evento 13.10) ter sido sancionada e promulgada pelo Prefeito, não foi por ele proposta, sendo claro o **vício de iniciativa**.

Como é cediço, há previsão constitucional que estabelece que a prerrogativa para propor projeto de lei envolvendo RGA é privativa do chefe do Executivo Municipal (art. 61, §1º, inciso II, alínea “a”, da CF).

Nesse sentido, a clara jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cujo firme entendimento é que a concessão de Revisão Geral Anual deve ser feita unicamente por lei de iniciativa do Chefe do Executivo.

Neste sentido, cite-se a ADI 3.538, que impugnou lei de iniciativa do Tribunal de Justiça que concedera RGA:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 12.299 de 2005 do Estado do Rio Grande do Sul que concedeu reajuste de vencimentos aos servidores do Poder Judiciário. 3. Revisão Geral Anual. Iniciativa Privativa do Chefe do Poder Executivo. 4. Lei de iniciativa do Tribunal de Justiça local. Inconstitucionalidade. Violação aos arts. 37, X, e 61, §1º, II, a, da Constituição Federal. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (STF, Plenário, ADI 3.538, Rel. Min. Gilmar Mendes, Sessão Virtual de 15.5.2020 a 21.5.2020, v.u.) (destaques do MPC-SP)

Cite-se, também, a ADI 3.543, que impugnou lei de iniciativa da Assembleia Legislativa que concedera RGA:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 12.301/2005 do Estado do Rio Grande do Sul. Revisão Geral Anual de Vencimentos. Contrariedade aos arts. 37, inc. X, e 61, § 1º, inc. II, al. A, da Constituição da República. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade Formal. Precedentes. Ação Direta Procedente.” (STF, Plenário, ADI 3.543, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Rel. para o acórdão Min. Cármen Lúcia, Sessão Virtual de 15.5.2020 a 21.5.2020, v.u.) (destaques do MPC-SP)

RGA com índices distintos.

Por fim, ainda que se admitisse a aplicação de RGA ao subsídio dos vereadores (não obstante o princípio de anterioridade de legislação), e ainda que se admitisse a possibilidade de a Câmara propor projeto de lei neste sentido (não obstante a competência privativa do Chefe do Executivo de propor lei versando sobre RGA), ainda assim a estaria irregular a situação dos autos.

Por um lado, a Lei Municipal 762, de 23.03.2018 implicou revisão de 2,27% nos subsídios dos Vereadores, ao passo que a Lei Municipal, também de 23.03.2018, concedeu, a



título de reajuste remuneratório, incremento de 5,00% nos vencimentos dos servidores da Edilidade (evento 13.11), em afronta ao art. 37, inc. X, da Constituição Federal, que estabelece:

CF, art. 37, inc. X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

Orientação do Manual do TCE-SP.

Por fim, não se desconhece que este Tribunal de Contas tem orientado seus jurisdicionados de forma diversa, conforme se extrai do seguinte trecho do manual ‘Remuneração de Agentes Políticos’:

“A interpretação que ainda prevalece no âmbito do E. Tribunal de Contas, assegura que o princípio da imutabilidade é mitigado pela possibilidade, constitucionalmente prevista, de aplicação da revisão anual geral também aos subsídios, sempre na mesma data e sem distinção de índices (art. 37, inciso X da CF/88). Evidentemente, tais revisões submetem-se às limitações próprias dos subsídios, conforme cada Poder.

Essa revisão deve ser precedida de lei específica, estabelecendo o índice econômico para a recomposição do valor real de subsídios e salários, alcançando, indistintamente, servidores e agentes políticos (condição da generalidade).

Embora a Constituição apresente, no caso, a expressão “iniciativa privativa” e esta Corte, nesses termos constitucionais, acolha o entendimento de que a lei pode ser de iniciativa de cada Poder do Município, vale ilustrar que o E. Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 2.726-3, entendeu que esse instrumento deve ser necessariamente iniciado pelo Chefe do Poder Executivo.

Há decisões do Poder Judiciário em situações isoladas, sem o reconhecimento de repercussão geral, com entendimento de maneira diversa, isto é, que o princípio da anterioridade obstaculiza a concessão da revisão geral anual a agentes políticos, tanto do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo. Nessa situação, o gestor deverá atender a determinação judicial proferida no caso concreto. De outra parte, importante registrar, em recente decisão do STF, com repercussão geral reconhecida, nos autos do Recurso Ordinário – RE nº 565.089, a mitigação da obrigatoriedade da recomposição salarial por meio da revisão geral anual com a seguinte tese: “O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais propôs a revisão” (negrito no original) (Excerto extraído do manual ‘Remuneração de Agentes Políticos’ [fls. 18/19] elaborado e revisado pelo TCE-SP em 2019).

Com a devida vênia, **não pode este Tribunal de Contas orientar seus jurisdicionados de forma incompatível com o que vem decidindo o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo** (que considera inconstitucional a concessão de RGA a vereadores, ante o princípio de anterioridade da legislatura), **muito menos de forma incompatível com o Supremo Tribunal Federal** (que considera inconstitucional a concessão de RGA por lei que não seja de iniciativa do Chefe do Poder Executivo).

Assim, de rigor o juízo de irregularidade das presentes contas, ante a patente inconstitucionalidade da RGA concedida aos vereadores no exercício.



DO PEDIDO RECURSAL

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas requer seja conhecido e provido o presente Recurso Ordinário, a fim de reformar o v. Acórdão do evento 96.1, para que as contas de 2018 da Câmara Municipal de Ribeirão dos Índios sejam julgadas **IRREGULARES**, nos termos do artigo 33, inciso III, alínea “b” (infração à norma legal ou regulamentar) e alínea “c” (dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico), da Lei Complementar Estadual 709/1993, pelo seguinte motivo:

1. **Item B.3.3** – Concessão de revisão geral anual no percentual de 2,27%, por lei inconstitucional, eis que, proposta pelo Legislativo Municipal, apresentou vício formal de iniciativa e ofendeu o princípio da anterioridade (art. 29, inciso VI da CF/88).

Por fim, em atenção aos artigos 51 e 57, §3º, da Lei Orgânica deste Tribunal¹¹, pugna-se pela **notificação dos interessados** (Câmara Municipal de Ribeirão dos Índios e José Baptista dos Santos - Presidente da Câmara à época) para que eles, querendo, tenham a oportunidade de contrarrazoar o presente Recurso Ordinário.

Nestes termos, pede deferimento.

São Paulo, 16 de setembro de 2020.

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

MPC/52

¹¹ LCE 709/1993, art. 51. Em todos os processos submetidos ao Tribunal de Contas será assegurada ampla defesa ao responsável ou interessado.
Art. 57, §3º. Se o Recurso Ordinário for interposto pela Procuradoria da Fazenda do Estado ou pelo Ministério Público, os demais interessados serão notificados para, querendo, impugná-lo no prazo de 15 (quinze) dias.