



PROCESSO Nº : 15695/2016
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
UNIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ
RESPONSÁVEL : JÚLIO CÉSAR PINHEIRO
RELATOR : CONSELHEIRO LUIZ HENRIQUE LIMA

AUTOS DIGITAIS

PARECER Nº 2.513/2016

Representação de Natureza Interna. Câmara Municipal de Cuiabá. Exercício 2014. Inconstitucionalidade. Art. 2º, § 2º da Lei Municipal nº 5.826/2014. Recomendação. Remessa ao Ministério Público Estadual.

1 RELATÓRIO

Tratam os autos de **Representação de Natureza Interna**, decorrente do Processo nº 21920/2014 – Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Cuiabá – exercício de 2014, em que o Parecer Ministerial nº 7.774/2015 suscitou a **declaração da inconstitucionalidade do § 2º do art. 2º da Lei Municipal nº 5.826/2014, alterada pela Lei nº 5.927/2015** que trata da verba indenizatória paga ao Gabinete da Presidência e da 1º Secretaria da Câmara Municipal de Cuiabá.

Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa e do contraditório, o interessado (**Presidente da Câmara Municipal, Sr. Júlio César Pinheiro**) foi devidamente notificado, ocasião em que apresentou justificativas e documentos.

Após análise da defesa, a Equipe Técnica apresentou Relatório Técnico



concluindo pela **manutenção** do Incidente de Inconstitucionalidade, assinalando que o papel da verba indenizatória está desvirtuado e ofende os princípios básicos da Administração Pública.

Vieram os autos para análise e parecer ministerial.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

A presente Representação Interna decorre do **Processo nº 21920/2014** referente às **Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Cuiabá – exercício 2014**, em que o **Parecer Ministerial nº 7.774/2015** suscitou a **apreciação da constitucionalidade do § 2º do art. 2º da Lei Municipal nº 5.826/2014, alterada pela Lei nº 5.927/2015**, que trata da verba indenizatória paga ao Gabinete da Presidência e da 1º Secretaria da Câmara Municipal de Cuiabá.

A princípio, esclarece-se que o objeto da representação é o suposto pagamento indevido, pela Câmara Municipal de Cuiabá no exercício de 2014, de verbas de natureza indenizatória, decorrentes de leis municipais inconstitucionais.

Em defesa, o **Presidente da Câmara Municipal**, alegou que o **recebimento** da verba indenizatória pelo Gabinete da Presidência da Câmara Municipal, no período de 08/01/2014 a 26/06/2014, no valor de R\$ 151.933,33 (cento, cinquenta e um mil, novecentos, trinta e três reais e trinta e três centavos) teve como fundamento o **§ 2º do art. 10, da então vigente Lei Municipal nº 5.643/2013**, que instituiu a verba de natureza indenizatória ao gabinete do Presidente.

Asseverou que a **Lei nº 5.643/2013** foi votada e aprovada em exercício



financeiro e período anterior ao da atual gestão. E ainda, que o pagamento da verba indenizatória ao Gabinete da Presidência se deu em cumprimento à lei ordinária municipal.

Relativamente ao **pagamento** de verba indenizatória no valor de R\$ 154.166,67 (cento, cinquenta e quatro mil, cento, sessenta e seis reais e sessenta e sete centavos), no período de 26/06/2014 a 26/12/2014, foi realizado com fundamento na **Lei Municipal nº 5.826/2014, alterada pela Lei nº 5.927/2015**.

Esclareceu que a **Lei nº 5.826/2014**, por erro, não foi publicada com o dispositivo prevendo o pagamento da verba indenizatória ao Gabinete da Câmara Municipal, como era prevista na redação original da **Lei nº 5.643/2013**. E dessa forma, motivou-se a sua alteração pela **Lei nº 5.927/2015**, não para incluir benefício novo ou retroativo, mas sim, para contemplar benefício já previsto em lei anterior.

A defesa argumentou ainda que as justificativas do projeto de lei que deu origem à verba indenizatória declaravam que o objetivo das referidas verbas seriam o de indenizar o Vereador ocupante do Gabinete da Presidência e da 1ª Secretaria das funções de caráter legislativo e parlamentar de competência exclusiva e privativa da Mesa Diretora, previstas no art. 32, I e II do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cuiabá.

Além disso, reproduziu os arts. 34 e 39 do Regimento Interno Câmara Municipal que elencam as funções atribuídas ao Gabinete da Presidência e à 1ª Secretaria a fim de esclarecer que o pagamento da verba indenizatória não se destoa aos fins a que se destina.

Por fim, entende que todos os atos e fatos administrativos praticados foram exercidos em conformidade com os princípios constitucionais, requerendo o



acolhimento dos esclarecimentos e justificativas e a improcedência do incidente de inconstitucionalidade.

A **Secex**, no Relatório Técnico, argumentou que os §§ 1º e 2º do art. 1º da Lei Municipal nº 5.643 de 25 de janeiro de 2013, que fundamenta o pagamento da verba indenizatória aos Vereadores, **não disciplinou, nem expôs qualquer razão para o pagamento das verbas indenizatória ao Gabinete da Presidência.**

Certificou-se que, da análise dos dispositivos supra citados, nenhuma justificativa foi apresentada para o pagamento das verbas indenizatórias. E ainda que além de serem pagas de forma abusiva ao Gabinete do Presidente, a Lei nº 5.927/2015 deu nova redação ao § 2º do art. 1º para estendê-las à 1ª Secretaria da Câmara Municipal de Cuiabá.

Outrossim, entendeu que o objetivo do referido pagamento seria o de indenizar os custos com a manutenção do Gabinete da Presidência e da 1ª Secretaria da Câmara Municipal de Cuiabá e que tal situação contraria a **Resolução de Consulta nº 29/2011 do TCE/MT.**

Por fim, a Secex concluiu que o papel da verba indenizatória foi desvirtuado e ofende os princípios básicos da Administração Pública, tendo em vista que as despesas de gabinete já são alcançadas na gestão comum do órgão, opinando pela **manutenção** do incidente de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.826/2014.

Passa-se à análise ministerial.

2.1 A instituição de verba de natureza indenizatória em face das despesas decorrentes das atividades parlamentares de Vereador de Cuiabá: a legislação



municipal e o entendimento do TCE/MT

A Câmara Municipal possui funções legislativas, de fiscalização dos atos do Prefeito e de administração dos seus serviços, é o Poder Legislativo local. Trata-se de órgão colegiado, deliberado pelo Plenário, sendo administrado pela Mesa Diretora e representados e dirigidos pelo seu Presidente.

Segundo Nelson Nery Costa¹ os “Vereadores possuem uma representação política e exercem mandato eletivo de forma assemelhada ao dos parlamentares federais e estaduais. Aqueles diferem, basicamente, destes, por conta do território municipal e dos assuntos de interesse local.”

Assim, são os Vereadores, além de representantes eleitos da sociedade municipal, agentes públicos remunerados por subsídio, parcela de caráter alimentar, nos termos do § 4º do art. 39 da Constituição da República:

“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)**” (grifou-se)

Além disso, este Tribunal, interpretando a Constituição Federal, assegurou às Câmaras Municipais a criação de parcela indenizatória própria, em face de sua autonomia administrativa, financeira, política e legislativa, desde que demonstre a necessidade de compensação das despesas dos vereadores no exercício de suas funções parlamentares. Isso, lógico, respeitando-se os preceitos constitucionais e

1 COSTA, Nelson Nery. Direito Municipal Brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 6ª ed. 2014.



infraconstitucionais pertinentes.

Segue o teor da Resolução de Consulta nº 29/2011 deste Tribunal, a qual disciplinou o instituto da verba de indenização:

“Resolução de Consulta nº 29/2011 (DOE, 20/04/2011) e Acórdão nº 1.761/2006 (DOE, 14/09/2006). Câmara Municipal. Despesa. Verba de natureza indenizatória. Custeio de gastos no exercício do mandato. Possibilidade de instituição.

1. A verba indenizatória deve ser instituída mediante lei que especifique expressamente as despesas que serão objeto de ressarcimento e as atividades parlamentares desenvolvidas no interesse da Administração Pública, devendo haver um nexo de causalidade entre as despesas e as atividades previstas na lei.” (grifou-se)

Assim, no âmbito da Câmara Municipal de Cuiabá, a Lei nº 5.643/2013 disciplinou, inicialmente, o pagamento de verbas indenizatórias – VI aos vereadores da Capital, no seguinte sentido:

LEI Nº 5.643 DE 25 DE JANEIRO DE 2013 (*)

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ – MT: Faço saber que, decorrido o prazo legal e, conforme o § 8º do artigo 29 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá – MT promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituída a verba de natureza indenizatória, em face das despesas decorrentes das atividades parlamentares de Vereador, no valor de R\$ 25.000,00 (vinte cinco mil reais)

§ 1º A verba de que trata o caput será paga mensalmente a cada Vereador, respectivamente, em efetivo exercício nas atividades do cargo, de forma compensatória ao não recebimento de diárias, passagens, ajuda de transportes, dentre outras despesas, inerentes ao exercício do cargo.

§ 2º O gabinete da presidência da câmara municipal de Cuiabá, perceberá também o valor de R\$ 25.000,00 (vinte cinco mil reais) de verba de natureza indenizatória.



Art. 2º Para definição do valor da verba indenizatória a ser paga ao Vereador será levado em consideração os seguintes aspectos:

I – Para o pagamento da verba indenizatória ao Vereador, será levada em consideração a frequência do mesmo às sessões legislativas, descontando-se 1/8 (um oitavo) de referida verba por cada sessão que o parlamentar faltar, até o limite de 03 (três) faltas injustificadas.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta lei, correrão à conta das dotações próprias consignadas no orçamento.

Art. 4º Ficam revogadas as leis nº 5.551 de 05 de junho de 2012 e lei nº 5.575 de 03 de agosto de 2012.

Art. 5º esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

VEREADOR JOÃO EMANUEL MOREIRA LIMA
PRESIDENTE

*(sem grifos originais)

Percebe-se que a referida legislação previu verba indenizatória a ser paga a cada vereador de Cuiabá no valor mensal de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), instituindo também o mesmo pagamento para o gabinete do Presidente da Câmara Municipal.

Posteriormente, esse diploma legal foi revogado pela Lei 5.826/2014, a qual instituiu verba indenizatória aos vereadores em valor correspondente a 75% (setenta e cinco por cento) do montante pago, com igual natureza, ao Deputado Estadual de Mato Grosso, com vigência a partir de 18 de junho de 2014. Segue:

LEI Nº 5.826, DE 18 DE JUNHO DE 2014 (*)

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ – MT: Faço saber que, decorrido o prazo legal e, conforme o § 8º do artigo 29 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá – MT promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Considerando o que dispõe o art. 37, § 11 e art. 29, VI, “F”, ambos da Constituição Federal; Considerando o que dispõe a Lei



Estadual nº 9.493, de 29/12/10, que fixa verba indenizatória para os Deputados Estaduais; Considerando a Lei Municipal nº 5.653, de 03 de abril de 2013, que fixa a Verba indenizatória do Prefeito, esta Lei institui a verba indenizatória aos Vereadores da Câmara Municipal de Cuiabá.

Art. 2º Fica instituída no âmbito da Câmara Municipal de Cuiabá a verba de natureza indenizatória para o Vereador, em valor correspondente a 75% (setenta e cinco), por cento, da verba indenizatória paga ao Deputado Estadual do Estado de Mato Grosso, instituída pela Lei Estadual nº 9.626, de 01 de outubro de 2011.

§ 1º A verba de que trata o caput, será paga mensalmente a cada Vereador, respectivamente, em efetivo exercício nas atividades do cargo, de forma compensatória ao não recebimento de diárias, passagens, ajuda de transportes, dentre outras despesas, inerentes ao exercício do cargo.

§ 2º O pagamento desta verba não é cumulativo.

Art. 3º Fica revogada a Lei nº 5.643, de 25 de janeiro de 2013.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

VEREADOR JÚLIO PINHEIRO
PRESIDENTE

***(sem grifos originais)**

Observa-se que a verba indenizatória destinada ao gabinete do Presidente da Câmara, criada pela legislação revogada, não persistiu na nova legislação (Lei 5.826/2014), sendo excluída do ordenamento jurídico municipal a partir de 18 de junho de 2014.

Em seguida, a Lei 5.927/2015 alterou o § 2º, art. 2º da Lei 5.826/2014, de modo a instituir novamente a verba de indenização para o gabinete da Presidência do Parlamento municipal, além de estender tal “compensação” para o gabinete do 1º Secretário.



É curioso que o art. 2º da legislação superveniente determinou vigência retroativa ao diploma legal, **retrocedendo seus efeitos a 25 de junho de 2014.**

Veja:

LEI Nº 5.927 DE 27 DE ABRIL DE 2015 (*)

AUTOR: MESA DIRETORA

PUBLICADO NO DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO DO TCE Nº 615 DE 30/04/2015

ALTERA O § 2º E ACRESCENTA O § 3º AO ARTIGO 2º DA LEI Nº 5.826, DE 18 DE JUNHO DE 2014.

O PREFEITO MUNICIPAL DE CUIABÁ – MT: Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica alterado o § 2º e acrescido o § 3º ao Art. 2º da Lei nº 5.826, de 18 de Junho de 2014, que passam a vigorar com as seguintes redações:

“**Art. 2º ...**

§ 2º O Gabinete da Presidência e da 1º Secretaria da Câmara Municipal de Cuiabá, perceberão também a verba indenizatória de que trata o “caput” deste artigo. (NR)

§ 3º O pagamento desta verba não é cumulativo.” (AC)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, **COM EFEITOS RETROATIVOS a partir de 25 de junho de 2014.**

MAURO MENDES FERREIRA
PREFEITO MUNICIPAL

***(sem grifos originais)**

A propósito, cumpre à Câmara Municipal observar que a instituição de parcela indenizatória **destinada ao ressarcimento de gastos dos Vereadores no exercício de suas funções**, assim como a criação de qualquer tipo de despesa pública, deve ser pautada nos princípios da eficiência, da impessoalidade, da



razoabilidade, da economicidade, e, fundamentalmente, no princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, por força da Constituição Federal.

Este Tribunal de Contas possui Resolução de Consulta disciplinando a matéria em apreço. Assim, com a edição da Resolução de Consulta nº 29/2011, a instituição da verba indenizatória para o custeio de despesas com o gabinete **está vedada**. Vejamos o que dispõe os itens 2 e 4:

“(…)

2. A verba indenizatória não deve ser utilizada para pagamento de despesas com gabinete do parlamentar, a exemplo de material de escritório e assessoria jurídica, as quais devem ser submetidas ao regular processo de planejamento e execução pela administração da câmara, sob pena de configurar indevida descentralização orçamentária financeira dos gastos públicos.

(…)

4. A verba indenizatória não pode ser destinada ao pagamento de despesa já indenizada sob outra forma, sob pena de se configurar duplicidade de pagamento da mesma despesa. Nesse sentido, só é possível a acumulação da concessão de verba indenizatória com diária ou adiantamento quando decorrerem de fatos geradores distintos.” (grifou-se)

Nota-se que a despeito do entendimento consolidado deste Tribunal de Contas acerca da matéria, a Câmara Municipal não mediu esforços à instituição e aprovação das verbas indenizatórias destinadas aos gabinetes da Presidência e da 1ª Secretaria da Câmara Municipal.

Vejamos o que dispõe o art. 2º da Lei nº 5.826, de 18 de Junho de 2014, alterada pela Lei nº 5.927 de 27 de abril de 2015:

“Art. 2º

(…)

§ 2º O Gabinete da Presidência e da 1º Secretaria da Câmara Municipal de Cuiabá, perceberão também a verba indenizatória de que trata o “caput” deste artigo.” (grifou-se)



Nesse contexto, dentro do objeto do presente processo, o qual aprecia incidentalmente a constitucionalidade do § 2º do art. 2º da Lei Municipal nº 5.826/2014, bem como de sua alteração pela Lei nº 5.927/2015, observa-se ser patente a afronta à Constituição Federal e Estadual, nos termos apresentados a seguir.

2.2 A inconstitucionalidade da “verba indenizatória aos Gabinetes do Presidente e 1ª Secretaria da Câmara Municipal” (§ 2º do art. 2º da Lei Municipal nº 5.826/2014, bem como de sua alteração pela Lei nº 5.927/2015): afronta aos princípios da eficiência, economicidade e legalidade

Denota-se que a instituição de “verba de gabinete” além de violar o entendimento deste Tribunal de Contas consubstanciado na Resolução de Consulta nº 29/2011, ofende da mesma forma os **princípios da eficiência, da economicidade e da legalidade**, previstos expressamente no texto constitucional.

Os princípios constitucionais que regem a Administração Pública encontram-se insculpidos no art. 37, *caput* da Constituição da República. A Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998 incluiu no dispositivo o **princípio da eficiência administrativa**, com o intuito de oferecer maior agilidade na atividade administrativa do Estado, com menores gastos e garantindo os melhores resultados. Vejamos o que dispõe o art. 37:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)” (grifou-se)

A eficiência também está prevista na Constituição do Estado de Mato Grosso, e constitui **princípio fundamental e objetivo prioritário** do Estado de Mato



Grosso. Vejamos o que determina o inciso V do art. 3º:

“Art. 3º São princípios fundamentais e constituem objetivos prioritários do Estado:

(...)

V - a eficiência na prestação dos serviços públicos e o estabelecimento de mecanismos de controle pela coletividade da adequação social de seu preço;” (grifou-se)

Aliás, o princípio da eficiência deve ser observado sob dois aspectos: um, em relação ao modo de atuação do agente público para obtenção de melhor desempenho de suas atividades e outro, em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública a fim de alcançar melhores resultados na prestação do serviço público.

Neste contexto, José dos Santos Carvalho Filho², sobre o princípio da eficiência, ensina que:

“Trata-se, na verdade, de dever constitucional da Administração, que não poderá desrespeitá-lo, sob pena de serem responsabilizados os agentes que derem causa à violação.” (grifou-se)

Segundo Alexandre de Moraes³, o princípio da eficiência apresenta as seguintes características: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade.

Dessa forma, o princípio da eficiência impôs à Administração Pública e a seus agentes a adoção de critérios legais e morais necessários à melhor utilização dos

2 CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2014, p. 31.

3 MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.



recursos públicos, buscando a redução dos desperdícios e garantindo uma maior rentabilidade social. Para José dos Santos Carvalho Filho⁴ o que se busca com o princípio da eficiência é a produtividade e economicidade, procurando a redução dos desperdícios de dinheiro público.

Nesse sentido, não se afigura conforme os ditames do princípio constitucional da eficiência administrativa a instituição de uma nova verba indenizatória com a finalidade de atender os gabinetes dos parlamentares, uma vez que tais despesas já encontram-se devidamente custeadas pelo orçamento da Câmara Municipal. Indaga-se se a instituição de nova despesa pública se amolda à ideia de redução de desperdícios de dinheiro público na busca da satisfação do bem comum?

De acordo com o Anexo da LOA – exercício 2015⁵ foram destacados ao **apoio administrativo** da Câmara Municipal de Cuiabá o valor de **R\$ 39.500.000,00** (trinta e nove milhões e quinhentos mil reais), sendo **R\$ 493.871,93** (quatrocentos, noventa e três mil, oitocentos, setenta e um reais e noventa e três centavos) para **manutenção e conservação de bens imóveis**, **R\$ 285.000,00** (duzentos e oitenta e cinco mil reais) para **manutenção de serviços de transporte**, **R\$ 9.745.000,00** (nove milhões e setecentos, quarenta e cinco mil reais) para **manutenção dos serviços administrativos em geral**, **R\$ 27.422.440,07** (vinte e sete milhões, quatrocentos, vinte e dois mil, quatrocentos e quarenta reais e sete centavos) para **remuneração de pessoal e encargos sociais**, **R\$ 653.688,00** (seiscentos, cinquenta e três mil e seiscentos, oitenta e oito reais) para **ações de informática** e **R\$ 900.000,00** (novecentos mil reais) para **divulgação institucional**.

Vejamos a composição da tabela constante do Anexo da LOA – exercício

4 CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2014.

5 Anexo da Lei Orçamentária Anual – exercício 2015 (Lei Municipal nº 5.908/2014), disponível em <http://www.cuiaba.mt.gov.br/storage/webdisco/2015/02/02/outros/265a31bf0ac3159bccb8bbe4797398f.pdf>



2015⁶:

Projeto de Lei Orçamentana Anual
Exercício 2015

ESPECIFICAÇÃO	ESF.	RECURSOS DE TODAS AS FONTES		
		TOTAL	RECURSOS DO TESOUREIRO	RECURSOS DE OUTRAS FONTES
14 APOIO ADMINISTRATIVO				
2001 Manutenção e Conservação de Bens Imóveis		493.871,93	493.871,93	0,00
	FIS	493.871,93	493.871,93	0,00
	SEG	0,00	0,00	0,00
9900 Cuiabá		493.871,93	493.871,93	0,00
	FIS	493.871,93	493.871,93	0,00
	SEG	0,00	0,00	0,00
2002 Manutenção de Serviços de Transporte		285.000,00	285.000,00	0,00
	FIS	285.000,00	285.000,00	0,00
	SEG	0,00	0,00	0,00
9900 Cuiabá		285.000,00	285.000,00	0,00
	FIS	285.000,00	285.000,00	0,00
	SEG	0,00	0,00	0,00
2003 Manutenção de Serviços Administrativos Gerais		9.745.000,00	9.745.000,00	0,00
	FIS	9.745.000,00	9.745.000,00	0,00
	SEG	0,00	0,00	0,00
9900 Cuiabá		9.745.000,00	9.745.000,00	0,00
	FIS	9.745.000,00	9.745.000,00	0,00
	SEG	0,00	0,00	0,00
2004 Remuneração de Pessoal e Encargos Sociais		27.422.440,07	27.422.440,07	0,00
	FIS	27.422.440,07	27.422.440,07	0,00
	SEG	0,00	0,00	0,00
9900 Cuiabá		27.422.440,07	27.422.440,07	0,00
	FIS	27.422.440,07	27.422.440,07	0,00
	SEG	0,00	0,00	0,00
2005 Ações de Informática		653.688,00	653.688,00	0,00
	FIS	653.688,00	653.688,00	0,00
	SEG	0,00	0,00	0,00
9900 Cuiabá		653.688,00	653.688,00	0,00
	FIS	653.688,00	653.688,00	0,00
	SEG	0,00	0,00	0,00
2009 Divulgação Institucional		900.000,00	900.000,00	0,00
	FIS	900.000,00	900.000,00	0,00
	SEG	0,00	0,00	0,00
9900 Cuiabá		900.000,00	900.000,00	0,00
	FIS	900.000,00	900.000,00	0,00
	SEG	0,00	0,00	0,00
TOTAL :		39.500.000,00	39.500.000,00	0,00

A ideia de eficiência deve ser harmonizada com os demais princípios, não pode se sobrepor a nenhum deles, sobretudo em relação ao princípio da legalidade na medida em que os meios legais veiculam uma série de garantias, como a segurança jurídica, devido processo legal.

Assim, o **princípio constitucional da economicidade** estampado no *caput* do art. 70 da Constituição da República deve ser entendido como princípio do Direito Administrativo. A Administração Pública, no âmbito de sua discricionariedade, para a promoção do bem comum, deve utilizar-se dos meios mais econômicos, eficientes, práticos e eficazes, sempre na busca do melhor resultado possível.

6 Anexo da Lei Orçamentária Anual – exercício 2015 (Lei Municipal nº 5.908/2014), disponível em <http://www.cuiaba.mt.gov.br/storage/webdisco/2015/02/02/outros/265a31fbf0ac3159bccbbbbe4797398f.pdf>



A economicidade, conforme ensina Luiz Henrique Lima⁷ citando o Manual de Auditoria de Desempenho do TCU, é a “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade”.

Vejamos o que dispõe o art. 70, *caput* da Constituição da República:

“**Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à **legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas**, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.” (grifou-se)

Da mesma forma, o **princípio da economicidade** encontra-se expressamente previsto na Constituição do Estado de Mato Grosso, vejamos:

“**Art. 46.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da Administração Pública direta e indireta, quanto aos aspectos de **legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas**, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.” (grifou-se)

Neste contexto, as normas constitucionais estabelecem, na realidade, ao gestor público um **dever** de buscar o menor custo para a prestação das atividades essenciais à coletividade, assim como obter o maior benefício social com a aplicação dos recursos públicos.

A doutrina se posiciona no mesmo sentido, aliando o princípio da economicidade a outros princípios como o da eficiência e da razoabilidade. É o que

7 LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 33.



ensina Luiz Henrique Lima⁸:

“A economicidade deve ser analisada de forma concomitante com os princípios da eficiência e da razoabilidade. Não se trata de buscar o menor custo ou de gastar menos. **Cuida-se de gastar bem, atendendo às necessidades a um custo razoável.” (grifou-se)**

Assim, a concretização do princípio da eficiência e do princípio da economicidade não pode servir de pretexto à busca de resultados a qualquer custo sem a observância dos procedimentos ou meios necessários. O Poder Legislativo não pode utilizar a máxima “os fins justificam os meios” para fundamentar a instituição de uma verba indenizatória destinada às despesas de Gabinete e da 1ª Secretaria, que é manifestamente vedada pelo ordenamento jurídico.

Ora, a instituição de verbas de gabinete para prover despesas que os parlamentares municipais entendem necessárias ao Gabinete da Presidência e da 1ª Secretaria, ou como alega a defesa “para o bom andamento dos trabalhos por ele realizados” ofende diretamente a Constituição da República.

Não se pode reputar como eficiente ou econômico o dispêndio de mais recursos públicos para custear despesas que já se encontram previstas (no orçamento da Câmara Municipal), bem como compensadas a cada Vereador individualmente e mensalmente (mediante Verba Indenizatória pelo exercício das funções institucionais). Observa-se o que dispõe o § 1º do art. 2º da Lei Municipal nº 5.826/2014:

“Art. 2º

(...)

§ 1º A verba de que trata o caput, será **paga mensalmente a cada Vereador**, respectivamente, em efetivo exercício nas atividades do cargo, de forma compensatória ao não recebimento de diárias, passagens, ajuda de transportes, dentre outras

8 LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 33.



despesas, inerentes ao exercício do cargo.” (grifou-se)

Ademais, ainda que o pagamento da verba indenizatória destinada ao gabinete tivesse sido realizado de forma legítima pelo Presidente da Câmara Municipal, pois “imaginou” estar amparado pela lei, ora revogada, tal situação não merece guarida, somente porque, como é sabido, a **Administração Pública é pautada pelo princípio da legalidade**, e assim sendo, o administrador público somente pode atuar se autorizado ou conforme determinado em lei.

A doutrina⁹ ensina que o princípio da legalidade “é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá identidade própria, por isso considerado é basilar para o Regime Jurídico-Administrativo”.

Dessa forma, o agente público não pode praticar conduta que entenda devida, sem que haja embasamento legal específico, ou seja, caso não haja previsão legal, está proibida a atuação do ente público e qualquer conduta praticada ao alvedrio do texto legal será considerada ilegítima.

Outrossim, o art. 3º do Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB) consagra o **princípio da obrigatoriedade das leis**, que, com fundamento na **teoria da necessidade social**, visa garantir a eficácia global do sistema jurídico, que ficaria comprometido se admitida a alegação de ignorância da lei vigente.

“Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.”

Desse modo, causa certa estranheza que o Presidente da Casa das Leis alegue “erro” na edição da lei em comento, tendo em vista que a função típica do Poder

9 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.



Legislativo é justamente a de **legislar**.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas, **manifesta-se** pela **declaração da inconstitucionalidade do § 2º do art. 2º da Lei Municipal nº 5.826/2014, alterada pela Lei nº 5.927/2015**, aplicando-se à espécie o disposto no art. 239 da Resolução Normativa nº 14/2007 (RI-TCE/MT), em razão da afronta aos **princípios da eficiência, da economicidade e da legalidade**, constantes respectivamente do **caput do art. 37 e do caput do art. 70, todos da Constituição da República**, além da afronta aos **arts. 3º, V e 46 da Constituição do Estado de Mato Grosso**. Isso porque o pagamento de verbas indenizatórias para cobrir despesas de gabinete já se encontram abrangidas na gestão comum da Câmara Municipal pelo seu orçamento, sendo que os custos decorrentes do exercício da função institucional de vereança também já estão cobertos pelas verbas indenizatórias individualizadas.

2.3 Da impossibilidade de lei em sentido formal convalidar pagamentos irregulares e ilegítimos realizados sem base normativa: inconstitucionalidade por afronta ao princípio da moralidade

Em primeiro lugar, é necessário atentar-se à redação do art. 2º da Lei Municipal nº 5.927/2015, que alterou a Lei Municipal nº 5.826/2014:

“Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos a partir de 25 de junho de 2014.” (grifou-se)

Dada a redação do art. 2º da Lei Municipal nº 5.927/2015 infere-se que o legislador municipal teve apenas um objetivo, a saber: convalidar, por meio de instrumento normativo próprio (lei em sentido estrito), os pagamentos realizados de forma irregular e ilegítima (sem lei).

Sabe-se que os atos administrativos viciados podem ser convalidados ou



sanados. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁰ a convalidação ou saneamento é “o ato administrativo pelo qual é suprido o vício existente em um ato ilegal, com efeitos retroativos à data em que este foi praticado.”

Ocorre que nem todo ato administrativo viciado é passível de convalidação ou saneamento. Assim, nos casos em que a nulidade é sanável, quais sejam, vícios de forma e de competência, se for mais interessante ao interesse público e causar menos prejuízo que a anulação, devem ser convalidados.

Em relação ao motivo e à finalidade, estes não são passíveis de convalidação, conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹¹:

“No que se refere ao motivo, isto ocorre porque ele corresponde a situação de fato que ou ocorreu ou não ocorreu; não há como alterar, com efeito retroativo, uma situação de fato. Em relação à finalidade, se o ato foi praticado contra o interesse público ou com finalidade diversa da que decorre da lei, também não é possível a sua correção; não se pode corrigir um resultado que estava na intenção do agente do ato.”

Relativamente ao objeto ou conteúdo ilegal, não se admite a convalidação, quanto a esse elemento é possível a conversão, em que a Administração Pública converte um ato inválido em ato de outra categoria, conferindo-lhe efeitos retroativos à data do ato original. Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹² distingue a conversão da reforma do ato administrativo:

“Não se confunde conversão com reforma, pois aquela atinge o ato ilegal e esta afeta o ato válido e se faz por razões de oportunidade e conveniência; a primeira retroage e a segunda produz efeitos para o futuro. Exemplo: um decreto que expropria parte de um imóvel é reformado para abranger o imóvel inteiro.”

10 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27^a ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 258.

11 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27^a ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 260.

12 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27^a ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 260.



Seguindo este raciocínio, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 4048-1/DF – MC, relatoria do Ministro Gilmar Mendes, decidiu no sentido da impossibilidade da lei posterior em sentido estrito tornar válida Medida Provisória ilegal editada pelo Chefe do Executivo. Vejamos:

“Ministro Celso de Mello:

(...) torna-se claro, pois, que o congresso nacional, mesmo no exercício do poder de reforma — cuja prática está juridicamente subordinada às limitações impostas pela lei Fundamental — não dispõe de competência para constitucionalizar, mediante superveniente promulgação de emenda à constituição, diploma legislativo até então incompatível, formal ou materialmente, com o texto da carta Política, pois, se assim lhe fosse permitido, comprometer-se-ia, de modo grave, o postulado da supremacia da constituição. Com maior razão, **uma simples lei de conversão, hierarquicamente inferior a uma emenda à constituição, não convalida medida provisória inconstitucional, tanto quanto uma emenda constitucional superveniente — insista-se — não legitima leis originariamente inconstitucionais.**

(...)

Cumpra não perder de perspectiva que **situações inconstitucionais jamais convalidam, eis que é nenhum, em nosso sistema normativo, ressalvado a possibilidade — sempre excepcional — de modulação, no tempo, dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade, o valor jurídico dos atos eivados de ilegitimidade constitucional.**

(...)

O ato inconstitucional, precisamente porque afetado por um radical **vício de nulidade jurídica, revela-se insusceptível de convalidação**, qualquer que tenha sido o lapso de tempo já decorrido ou ainda que convertido, em lei, a medida provisória que lhe deu origem.

(...)

Ministro Gilmar Mendes:

O Tribunal tem entendido que a lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória, como se pode observar nos precedentes (...).” (grifou-se)

Acerca dos entendimentos aventados não se pode consentir com a conduta do Poder Legislativo Municipal quando da edição de lei formal para convalidar os pagamentos das “verbas de gabinete” realizados de forma irregular e sem sustentação legal.



Nessa perspectiva, esclarecendo acerca da possibilidade de convalidação de pagamentos irregulares por meio de lei posterior, Leonardo de Araújo Ferraz¹³ em estudo publicado na Revista do Tribunal de Contas traz o seguinte entendimento do Conselho Nacional de Justiça, no Procedimento de Controle Administrativo n. 200710000014838, em 2007:

“(CNJ – Consulta – Procedimento de Controle Administrativo n. 200710000014838 – Relator: Antônio Umberto de Souza Júnior) (...) destaco a pretensão da lei local de retroagir seus efeitos a 1991, para convalidar os pagamentos irregulares efetuados. **Não se mostra lícito nem moral criar, pela via legislativa, retroativamente, gratificação após expressa declaração plenária de ilicitude de seu pagamento em procedimento no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Admitir tal mecanismo seria admitir um exótico e insólito instrumento de correção legislativa no exercício do controle de legalidade dos atos administrativos dos tribunais**, em invasão da competência censória exclusiva do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, r).” (grifou-se)

Do mesmo modo, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no Acórdão nº 2000.01.00.054378-0, de 03/10/2005 da relatoria do Desembargador Federal Antônio Sávio de Oliveira Chaves sobre a incorporação de gratificações ao vencimento de servidores de forma irregular, decidiu que:

“GRATIFICAÇÃO JUDICIÁRIA (80%). DECRETO-LEI N. 2.173/84. INCORPORAÇÃO AOS VENCIMENTOS LEVADOS A EFEITO PELA LEI N. 7.961/89. TRT DA 23ª REGIÃO. ATO ADMINISTRATIVO. CONVALIDAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.
1. A gratificação judiciária prevista no Decreto-Lei n. 2.173/84 foi absorvida pela remuneração dos servidores do Poder Judiciário por força das Leis n.7.923/89 e n. 7.961/89, não havendo direito à continuidade de seu pagamento como parcela remuneratória autônoma.
(...)”

13 FERRAZ, Leonardo de Araújo; MASCARENHAS, Fernando Vilela. Breve ensaio sobre a convalidação legislativa de pagamentos irregulares efetuados pela Administração Pública. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, v. 76, n. 3, p. 29-44, jul./set. 2010.



2. O fato de os servidores do Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região terem percebido a gratificação judiciária duas vezes — incorporada à remuneração e como parcela remuneratória autônoma — até maio de 1993, com base em decisão administrativa sem amparo legal, não gera direito adquirido ao pagamento irregular, posto que a Administração, sujeita ao princípio da legalidade, tem o dever de excluir dos contracheques dos servidores a verba pecuniária recebida em duplicidade, não se tratando por isso de revogação de ato válido, mas de reconhecimento de nulidade de ato praticado ilegalmente, com respaldo em entendimento sumulado pela Suprema Corte (Súmula n. 473 do STF).

3. Apelação dos autores não provida.” (grifou-se)

Assim, diante dos argumentos acima expostos, mostra-se patente a **ilegitimidade** na conduta do Poder Legislativo Municipal que, **no exercício de sua função típica**, concedeu os “efeitos retroativos” à Lei Municipal nº 5.927/2015 apenas como tentativa de ofertar constitucionalidade, legalidade e legitimidade ao pagamento realizado de forma irregular, ilegal e imoral das “verbas de gabinete” naquele período.

Outrossim, repare que o procedimento adotado pelos parlamentares afronta sobretudo o **princípio da moralidade administrativa**, pois este exige que administrador público, no exercício de sua função administrativa, aja com **honestidade, lealdade e boa-fé**. Exige-se a observância de preceitos éticos de conduta sempre na busca do atendimento ao interesse público.

A propósito, o princípio da moralidade administrativa encontra-se disposto no art. 37, *caput* da Constituição da República¹⁴ e, também, no art. 129 da Constituição do Estado de Mato Grosso¹⁵, o que evidencia que a postura dos parlamentares municipais apresenta-se manifestamente **inconstitucional**.

14 “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)” (grifou-se)

15 “Art. 129. A Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade** e, também, ao seguinte:” (grifou-se)



Além disso, tal como o princípio da eficiência, a moralidade administrativa constitui princípio fundamental e objetivo prioritário do Estado de Mato Grosso, vejamos o que dispõe o inciso IV do art. 3º da Constituição Estadual:

"Art. 3º São princípios fundamentais e constituem objetivos prioritários do Estado:

(...)

IV - o respeito incondicional à moralidade e à probidade administrativa, com a efetivação de mecanismos que oportunizem à coletividade o controle da legalidade de seus atos e da transparência de suas ações;" (grifou-se)

O administrativista Matheus Carvalho¹⁶ ensina que a obrigatoriedade de atuação conforme padrões éticos de conduta é denominada "Moralidade Jurídica", que está relacionada à noção de bom administrador, de modo que sua atuação vise alcançar o bem-estar de toda a coletividade e dos cidadãos aos quais a conduta se dirige.

Assim, o Ministério Público de Contas, **manifesta-se** pela **declaração da inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Municipal nº 5.927/2015**, aplicando-se à espécie o disposto no art. 239 da Resolução Normativa nº 14/2007 (RI-TCE/MT), em razão da afronta ao **princípio da moralidade administrativa** constante do **caput do art. 37 da Constituição da República**, além da afronta aos **arts. 3º, IV e 129, caput da Constituição do Estado de Mato Grosso**, na medida em que não há como se sustentar os "efeitos retroativos" apenas para convalidar por meio de instrumento normativo próprio (lei em sentido estrito) pagamentos realizados de forma irregular e ilegítima (sem lei).

2.4 O controle difuso de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas: possibilidade e efeitos

16 CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. Salvador: Juspodivm, 2ª ed. 2015.



O controle externo, como corolário do Estado Democrático de Direito, é instrumento que inibe o abuso de poder. É realizado por meio de fiscalização orientadora, corretiva e punitiva, impondo aos agentes públicos uma atuação na defesa do interesse coletivo e não em prol de seus próprios interesses.

Assim, os Tribunais de Contas, no exercício de suas funções constitucionalmente previstas, fiscalizam o gasto público sob o ponto de vista da legalidade, da legitimidade, da economicidade e da eficiência.

É certo que as decisões dos Tribunais de Contas, dentro de suas atribuições constitucionais, possuem caráter **impositivo e vinculante** para toda a Administração Pública. Conquanto suas decisões possuam natureza administrativa, não se pode equipará-las às decisões dos demais órgãos integrantes da Administração Pública, uma vez que os atos controlados não têm a mesma força dos atos de controle.

Do mesmo modo, não se igualam às decisões do Poder Judiciário, visto que as decisões dos Tribunais de Contas não possuem natureza judicante e mais, estão sujeitas ao controle de legalidade a ser realizado pelo próprio Poder Judiciário.

Outrossim, os Tribunais de Contas, **no exercício do controle externo da Administração Pública**, possuem também a competência para exercer o **controle de constitucionalidade** das leis e dos atos do Poder Público pela **via difusa**, **afastando-se**, no caso concreto, **aplicação** da norma tida por inconstitucional.

É o que dispõe a **Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal**:

“O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode **apreciar a constitucionalidade** das leis e dos atos do poder público.” (grifou-se)



Inclusive, o art. 51 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT) c/c art. 239 da Resolução Normativa nº 14/2007 estabelecem a previsão do incidente de inconstitucionalidade no âmbito deste Tribunal de Contas a fim de que sejam declarados inaplicáveis leis ou atos normativos do Poder Público tidos por inconstitucionais.

Importante destacar que o controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Contas será realizado no caso concreto, e não sobre uma lei ou ato normativo em abstrato.

Sabe-se que a competência para a declaração da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em abstrato, perante a Constituição da República, é privativa do Supremo Tribunal Federal, neste caso, os efeitos da decisão serão vinculantes, *erga omnes e ex tunc*.

Já o controle difuso consagrado no ordenamento jurídico desde a Constituição Republicana de 1891, permite que qualquer juiz ou tribunal exerça o controle da constitucionalidade de leis ou atos normativos no caso concreto e de forma incidental.

Conforme elucida Bernardo Gonçalves Fernandes¹⁷, os efeitos da decisão no controle difuso serão, em regra, *ex tunc* e *inter partes*, isso porque trata-se de julgamento de um caso concreto, sendo necessário, portanto, que se produza efeitos retroativos e apenas entre as partes. Assim, prevalece o entendimento que a lei inconstitucional é um ato nulo desde a sua origem (teoria da nulidade).

Nesse sentido, os efeitos da decisão no controle difuso de

17 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.



constitucionalidade realizado pelos Tribunais de Contas, em regra, são **inter partes**, atingindo apenas as partes envolvidas no processo, não atingem terceiros alheios à relação processual.

Diante dos efeitos retroativos (*ex tunc*) da decisão no controle difuso de constitucionalidade realizado por este Tribunal de Contas, cumpre salientar que os dispositivos tidos por inconstitucionais da referida lei municipal serão, em regra, **nulos desde a sua publicação**, e sendo afastada sua aplicação não mais se justifica o pagamento das “verbas de gabinete”, nem se justificaria o seu pagamento amparado pelos dispositivos inconstitucionais.

Todavia, o art. 27, *caput* da Lei nº 9.868/1999 permite que o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, por motivos de segurança jurídica ou de excepcional interesse social e pelo voto da maioria de 2/3 (dois terços) de seus membros **restringa ou limite os efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade**. Vejamos:

“Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista **razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social**, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, **restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.**” (grifou-se)

O aludido dispositivo permite que o Supremo Tribunal Federal, em determinadas situações, utilize a **técnica da modulação temporal dos efeitos da decisão**, atribuindo-se efeitos **ex nunc (não retroativos)** à declaração de inconstitucionalidade. Logo, com base em um juízo de ponderação, mitiga-se a teoria da nulidade e aplica-se a **teoria da anulabilidade** para a preservação da segurança jurídica ou de relevante interesse social.



A despeito do art. 27, *caput* da Lei nº 9.868/1999 referir-se ao controle concentrado de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal, **excepcionalmente, admite a aplicação da técnica da modulação dos efeitos da decisão também no controle difuso**, a exemplo dos RE 197.917/SP e RE 560.626/RS, os quais a Corte Suprema lhes ofertou os **efeitos *ex nunc***.

Portanto, em prestígio e para a preservação da segurança jurídica evidencia-se necessária a modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, a fim de que seja afastada a aplicação da norma a partir do trânsito em julgado da decisão, concedendo-lhe assim efeitos prospectivos (*ex nunc*).

Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas, manifesta-se pela **aplicação de multa pecuniária ao Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá** pela prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resultou dano ao erário, em razão do pagamento no **valor de R\$ 154.166,67, no período de 26/06/2014 a 26/12/2014**, quando à época dos fatos não havia permissão legal para o pagamento/recebimento das “verbas de gabinete”, conforme art. 75, II da Lei Complementar nº 269/2007 c/c art. 289, I da Resolução Normativa nº 14/2007 (RI-TCE/MT) e pela **recomendação** para que estes apontamentos sirvam como ponto de controle no exercício subsequente.

Ocorre que, em 20/06/2016, o Sr. Júlio Pinheiro, Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá veio a falecer em decorrência de uma parada cardíaca, conforme noticiado em toda a mídia local¹⁸, vejamos algumas notícias:

18 <http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2016/06/apos-17-dias-internado-morre-o-presidente-da-camara-de-cuiaba.html>

<http://www.gazetadigital.com.br/conteudo/show/secao/152/og/1/materia/482322/t/governador-lamenta-a-morte-do-vereador-julio-pinheiro>



21/06/2016 08h37 - Atualizado em 21/06/2016 09h34

Após 17 dias internado, morre o presidente da Câmara de Cuiabá

Júlio Pinheiro (PTB) estava internado desde o dia 3 com infecção na aorta. Vereador não resistiu a uma parada cardíaca na noite de segunda-feira (20).

Terça, 21 de junho de 2016, 09h43

Governador lamenta a morte do vereador Júlio Pinheiro

Redação Gcom/MT

O governador Pedro Taques lamentou a morte do vereador Júlio César Pinheiro (PTB), presidente da Câmara Municipal de Cuiabá, ocorrida na noite desta segunda-feira (20.06), na capital.

Pois bem, o falecimento do Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá constitui **fato público e notório**, e assim sendo independe de provas conforme dispõe o inciso I do art. 374 da Lei Federal nº 13.105/2015 – Novo Código de Processo Civil:

“**Art. 374.** Não dependem de prova os fatos:
I – notórios;
(...)”

Outrossim, sabe-se que a pena de multa constitui sanção pecuniária de natureza personalíssima, e diante do **princípio da personificação da pena**, a penalidade não pode passar da pessoa do agente. Portanto, inadequado se mostra a aplicação da pena de multa ao gestor da Câmara Municipal se tal penalidade não poderá ser transmitida a seus sucessores. Vejamos o que dispõe a jurisprudência deste Tribunal de Contas:



Processual. Sanção pecuniária. Gestor falecido. Extinção da punibilidade. O falecimento de gestor antes do trânsito em julgado de decisão do Tribunal de Contas que tenha aplicado multa pela prática de atos ilegais, embora não seja óbice à continuidade do processo e à condenação pelo ressarcimento de eventual prejuízo causado ao erário, **é causa de extinção da pretensão punitiva do Estado, tendo em vista que, segundo o princípio constitucional da intransmissibilidade da pena (art. 5º, XLV), a sanção de natureza personalíssima não pode ser imputada e executada em desfavor dos sucessores.** (Recurso Ordinário. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Acórdão nº 2.393/2015-TP. **Processo nº 12.651-9/2007**). (grifou-se)

Dessa forma, este *Parquet* de Contas, atentando-se ao **Princípio da personificação da pena**, e sendo o falecimento do Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá causa extintiva da pretensão punitiva do Estado, entende **inviável a aplicação da multa pecuniária** ao gestor pela prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resultou dano ao erário, em razão do pagamento no valor de R\$ 154.166,67, no período de 26/06/2014 a 26/12/2014, quando à época dos fatos não havia permissão legal para o pagamento/recebimento das “verbas de gabinete”, conforme art. 75, II da Lei Complementar nº 269/2007 c/c art. 289, I da Resolução Normativa nº 14/2007 (RI-TCE/MT).

Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas, manifesta-se pela **recomendação** para que estes apontamentos sirvam como ponto de controle no exercício subsequente.

2.5 Necessidade de Representação ao Procurador-geral de Justiça para propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça de Mato Grosso

A Constituição do Estado de Mato Grosso atribui ao Procurador-geral de



Justiça a legitimidade ativa para propositura da ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição Estadual. Vejamos:

**“Art. 124. São partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face desta Constituição:
III – o Procurador-Geral de Justiça;”** (grifou-se)

É também o que determina o inciso I do art. 26 da Lei Complementar Estadual nº 27/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Mato Grosso):

**“Art. 26. Além das atribuições previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica Federal e em outras leis, compete ao Procurador-Geral de Justiça:
I – propor ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual;”** (grifou-se)

Vejamos o que dispõe o § 2º do art. 2º da Lei nº 5.826, de 18 de Junho de 2014, alterada pela Lei nº 5.927 de 27 de abril de 2015:

**“Art. 2º
(...)
§ 2º O Gabinete da Presidência e da 1º Secretaria da Câmara Municipal de Cuiabá, perceberão também a verba indenizatória de que trata o “caput” deste artigo.”** (grifou-se)

Assim, o § 2º do art. 2º da Lei Municipal nº 5.826/2014, incluído pela Lei nº 5.927/2015 que estendeu o pagamento da “verba de gabinete”, com a denominação verba indenizatória ao Gabinete da Presidência e à 1ª Secretaria ofendem diretamente à Constituição do Estado de Mato Grosso.

A instituição de tais verbas configuram afronta direta aos **princípios constitucionais da eficiência, da economicidade e da legalidade** estampados, respectivamente, no **inciso V do art. 3º** e no **art. 46** da Constituição Estadual.



Vejamos:

“Art. 3º São princípios fundamentais e constituem objetivos prioritários do Estado:

(...)

V - a eficiência na prestação dos serviços públicos e o estabelecimento de mecanismos de controle pela coletividade da adequação social de seu preço;

Art. 46. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da Administração Pública direta e indireta, quanto aos aspectos de **legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas**, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.” (grifou-se)

Assim, o Ministério Público de Contas, manifesta-se pela **representação ao Procurador-geral de Justiça** para que, no uso de suas atribuições, conforme disposto no art. 124, III da Constituição Estadual e no art. 26, I da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Mato Grosso – Lei Complementar Estadual nº 27/1993, ajuíze **Ação Direta de Inconstitucionalidade** perante o **Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso**, em face da **inconstitucionalidade do § 2º do art. 2º da Lei Municipal nº 5.826/2014** por ofensa aos **arts. 3º, V e 46, caput da Constituição Estadual** e do **art. 2º da Lei Municipal nº 5.927/2015** por afronta aos **arts. 3º, IV e 129 da Constituição Estadual**.

Outrossim, em relação ao valor de R\$ 154.166,67 (cento, cinquenta e quatro mil, cento, sessenta e seis reais e sessenta e sete centavos) que foi despendido no período de 26/06/2014 a 26/12/2014, quando não existia permissivo legal para legitimar o recebimento/recebimento das "verbas de gabinete", este *Parquet* de Contas entende conveniente aguardar decisão judicial em eventual Ação Direta de Inconstitucionalidade, em respeito à segurança jurídica e à soberania das decisões judiciais.



3 CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, manifesta-se:

a) pela **declaração da inconstitucionalidade do § 2º do art. 2º da Lei nº 5.826/2014 (acrescido pela Lei nº 5.927/2015)**, aplicando-se à espécie o disposto no art. 239 da Resolução Normativa nº 14/2007 (RI-TCE/MT), em razão da afronta aos **princípios da eficiência, economicidade e legalidade**, constantes respectivamente do **caput do art. 37 e do caput do art. 70, todos da Constituição da República**, além da afronta aos **arts. 3º, V e 46, caput da Constituição do Estado de Mato Grosso**, tendo em vista o pagamento de verbas indenizatórias para cobrir despesas de gabinete já alcançadas na gestão comum do órgão, sendo que os custos decorrentes do exercício da função de vereança também já estão cobertos pelas verbas indenizatórias individualizadas;

b) pela **declaração da inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Municipal nº 5.927/2015**, aplicando-se à espécie o disposto no art. 239 da Resolução Normativa nº 14/2007 (RI-TCE/MT), em razão da afronta ao **princípio da moralidade administrativa** constante do **caput do art. 37 da Constituição da República**, além da afronta aos **arts. 3º, IV e 129 da Constituição do Estado de Mato Grosso**, na medida em que não há como se sustentar os "efeitos retroativos" apenas para convalidar por meio de instrumento normativo próprio (lei em sentido estrito) pagamentos realizados de forma irregular e ilegítima (sem lei);

c) pela **recomendação** para que estes apontamentos sirvam como ponto de controle no exercício subsequente;



d) pelo **envio de cópia integral dos autos ao Ministério Público Estadual** para conhecimento dos fatos apurados pela equipe técnica deste Tribunal de Contas, bem como para apuração de eventuais responsabilidades ou qualquer tipo de manobra improba levantada no presente feito, adotando as medidas que entender cabíveis;

e) pela **representação ao Procurador-geral de Justiça** para que, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, conforme disposto no art. 124, III da Constituição Estadual e no art. 26, I da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Mato Grosso - Lei Complementar Estadual nº 27/1993, ajuíze **Ação Direta de Inconstitucionalidade** perante o **Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso**, em face da **inconstitucionalidade do § 2º do art. 2º da Lei Municipal nº 5.826/2014** por ofensa direta aos **arts. 3º, V e 46, caput da Constituição Estadual e do art. 2º da Lei Municipal nº 5.927/2015** por afronta aos **arts. 3º, IV e 129, caput da Constituição Estadual**.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá/MT, 28 de junho de 2016.

(assinatura digital¹⁹)

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR

Procurador de Contas

¹⁹ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11419/2006.