



Acórdão 00863/2024-6 - Plenário

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 03484/2023-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

Exercício: 2022

UG: CMARN - Câmara Municipal de Alto Rio Novo

Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Interessado: OBEDES DIAS RIBEIRO

Responsável: ASTROGILDO NETO CRISTO, ANDRE LUIZ DE FARIA, SERGIO PAULO DE OLIVEIRA BENFICA, ARILTO BARROS DE OLIVEIRA, RILDO ALVES RODRIGUES, ALEXANDRO DE MELO VALIM, DANIELY BORCHARDT DE OLIVEIRA, FRANCISCO MENEGUCCI DE SOUZA, OBEDES DIAS RIBEIRO

Procuradores: RENAN GOUVEIA FURTADO (OAB: 21123-ES), MATHEUS CALIMAN VASSOLER (OAB: 38149-ES)

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – CONTAS DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL DE ALTO RIO NOVO – REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES EM DESACORDO COM A CONSTITUIÇÃO – LEI MUNICIPAL Nº 1022/2022 – ACOLHER O INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE – NEGAR APLICABILIDADE AO ARTIGO 1º DA LEI MUNICIPAL 1022/2022 DO MUNICÍPIO DE ALTO RIO NOVO - UNIDADE RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO – ACOLHER INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE PREJULGADO – DEVOLVER OS AUTOS AO GABINETE DO RELATOR PARA PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE DO MÉRITO.

VOTO DO RELATOR, O CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Alto Rio Novo, relativa ao exercício de 2022, sob a responsabilidade do senhor Astrogildo Neto Cristo.

A prestação de contas foi encaminhada a este Tribunal em 29/03/2023, via sistema CidadES, tendo observado o prazo limite de 31/03/2023, sendo analisada pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS), que elaborou o Relatório Técnico 00281/2023-1 (peça 47), e a Instrução Técnica Inicial - ITI 00154/2023-1 (peça 48), apontando os seguintes indícios de irregularidades:

- **4.2.4 NÃO RESTITUIÇÃO DE SUPERÁVIT FINANCEIRO AO CAIXA ÚNICO DO TESOIRO.**

Responsável: Astrogildo Neto Cristo

- **5.2.1.1 PAGAMENTO DE SUBSÍDIOS A VEREADORES EM DESACORDO COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E COM A IN TCEES 26/2010.**

Responsáveis: Astrogildo Neto Cristo e demais vereadores

Sugeriram ainda a citação dos responsáveis, senhores Astrogildo Neto Cristo, Andre Luiz de Faria, Sergio Paulo de Oliveira Benfica, Arlito Barros de Oliveira, Rildo Alves Rodrigues, Alexandro de Melo Valim, Daniely Borchardt de Oliveira, Francisco Menegucci de Souza e Obedes Dias Ribeiro, para apresentarem documentações referentes aos indícios de irregularidades apontados, o que foi realizado através a Decisão SEGEX 01597/2023 (peça 49).

Devidamente citados o gestor e demais vereadores encaminharam de forma conjunta a Defesa/Justificativa 02092/2023-6 (peça 77).

Em seguida, os autos foram remetidos ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS), para análise e manifestação, em que foi lavrada a Instrução Técnica Conclusiva 04411/2023-7 (peça 81), que opinou pela irregularidade das contas do senhor Astrogildo Neto Cristo - Presidente da Câmara, Municipal de

Alto Rio Novo, no exercício de 2022, com ressarcimento ao erário, sendo responsáveis solidários os demais vereadores, apresentando a seguinte proposta de encaminhamento:

[...]

10. CONCLUSÃO

A prestação de contas anual analisada refletiu a conduta do presidente da Câmara Municipal de Alto Rio Novo, sob a responsabilidade de ASTROGILDO NETO CRISTO, em suas funções como ordenador de despesas, no exercício de 2022.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016, a análise consignada no Relatório Técnico 00281/2023-1 teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 68/2020.

Procedida a análise inicial, os responsáveis foram citados, apresentaram defesa, cuja análise realizada no **item 9** desta Instrução Técnica resultou no afastamento da irregularidade do item **4.2.4** do Relatório Técnico 00281/2023-1 e na seguinte proposta de encaminhamento:

9.2 INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE – REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES EM DESACORDO COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (5.2.1.1 a do Relatório Técnico 00281/2023-1)

Reconhecer o incidente de inconstitucionalidade para **negar** exequibilidade à Lei municipal 1022/2022, no que tange ao aumento inconstitucional concedido aos subsídios dos vereadores;

Critério: artigos 1º, inciso XXXV, e 176, caput e parágrafo único, da Lei Complementar Estadual 621/2012, com o artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República.

9.3 PAGAMENTO DE SUBSÍDIOS EM DESACORDO COM A LEI FIXADORA (PASSÍVEL DE RESSARCIMENTO) - (5.2.1.1 b do Relatório Técnico 00281/2023-1); **manter a irregularidade e o dever de ressarcir**

Critério: Art. 37, inciso X, art. 39, § 4º, e art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição da República/1988; Art. 29, Inciso VI Constituição da República/1988; IN TCEES 26/2010.

Em razão da irregularidade 9.3, deve ser ressarcido ao erário, pelo ordenador de despesas e presidente da Câmara, sendo responsáveis solidários os demais vereadores, o valor de R\$ 49.302,90 (12.218,8104 VRTE), conforme detalhamento contido na tabela 31 desta Instrução.

[...]

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 5332/2023-8 (peça 85), de lavra do Exmo. Procurador Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, anuiu aos argumentos da ITC 04411/2023, no seguinte sentido:

[...]

a) **Pela instauração de Incidente de Prejulgado** com o objetivo de que o Plenário desta Corte de Contas, mediante decisão normativa, considerando a relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade de forma geral, pronuncie-se sobre a interpretação que deve ser atribuída à expressão "unidade responsável pelo controle interno", prevista no § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, de modo a esclarecer, à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, se o exercício das atividades inerentes ao controle interno do Poder Legislativo, a exemplo da emissão de parecer conclusivo sobre a prestação de contas anual do presidente do Parlamento, pode ser realizado pelo controle interno do Poder Executivo;

b) **Pela reabertura da instrução processual** para que seja oportunizado contraditório e ampla defesa ao gestor responsável pela não implantação do controle interno na Câmara Municipal de Alto Rio Novo, ponto de controle previsto no art. 47 da Lei Complementar Estadual 621/2012, porém não analisado pelo corpo técnico desta Corte de Contas, caso a decisão normativa decorrente do incidente de prejulgado seja pela impossibilidade de o controle interno do Poder Executivo exercer as atividades inerentes ao controle interno do Poder Legislativo;

c) Sem prejuízo da emissão de parecer ministerial complementar em razão do deferimento do pleito de reabertura da instrução processual, este Parquet de Contas **anui aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na 81 - Instrução Técnica Conclusiva 04411/2023-7**, cuja proposta de encaminhamento encontra-se reproduzida no início deste parecer;

d) **Pela instauração de procedimento fiscalizatório autônomo** com a finalidade de aferir a adequação da estrutura do sistema de controle interno do Município de Alto Rio Novo, considerando a advertência feita pelo próprio Controlador-Geral do Município acerca do risco de comprometimento das atividades de controle interno em razão da ausência de estruturação do sistema de controle interno do Poder Executivo;

e) Por fim, para que **seja dado conhecimento à Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGEX)** desta Corte de Contas acerca das sérias implicações decorrentes da restrição ao exercício do controle interno contida na notificação circular promovida pelo Conselho Regional de Contabilidade do Espírito Santo (CRC-ES), conforme registrado no Relatório da Unidade de Controle Interno (RELUCI) apresentado pela Câmara Municipal de Apicá, 33 - Prestação de Contas Anual 05787/2023-1.

[...]

Por derradeiro, vieram-me os autos conclusos para emissão de voto e de posterior deliberação do colegiado.

Tendo relatado o necessário, passo agora a fundamentar a decisão.

II FUNDAMENTOS

Inicialmente, atesto que **acolho a proposta de encaminhamento da unidade técnica relatada, considerando a anuência do Ministério Público de Contas aos termos sugeridos na Instrução Técnica Conclusiva 0441/2023-7 (peça 81)**. Faço constar, portanto, aquela peça técnica como parte integrante da fundamentação de meu voto, independentemente de sua transcrição, nos moldes permitidos pela Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (LINDB) e por seu decreto regulamentar (art. 2º, §3º).¹

II.1 PRELIMINAR DE INCONSTITUCIONALIDADE

Os presentes autos cuidam de Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Alto Rio Novo, relativa ao exercício de 2022, sob a responsabilidade do senhor Astrogildo Neto Cristo.

Inicialmente, cumpre salientar que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES tem suas competências previstas nos artigos 31, §1º, 71 a 75, da Constituição Federal; nos artigos 71 a 75 da Constituição Estadual e na Lei Complementar nº 621, de 8 de março de 2012 do TCEES.

O julgamento da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Alto Rio Novo, embora de competência de uma das Câmaras desta Corte, levantou questões sobre a constitucionalidade da Lei Municipal 1022, datada de 7 de março de 2022. Diante desse cenário, torna-se imperativo submeter a matéria à apreciação do Plenário, conforme estabelecido no artigo 337 do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013.

É sabido que os Tribunais de Contas detêm a prerrogativa de analisar a constitucionalidade de leis e de atos normativos, quando do exercício de suas

¹Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. [...] **§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão. (grifos nossos)**

atribuições, pois embora não possamos afirmar que os Tribunais de Contas estejam diretamente vinculados ao capítulo constitucional que trata do Poder Judiciário, é inegável as suas funções judicantes, conferidas pela própria Constituição Federal, no artigo 71, incisos II e III, que estabelece suas competências para realizarem julgamentos técnicos-jurídicos, atuando como órgãos fiscalizadores dos recursos públicos e da administração pública.

Assim, os órgãos de fiscalização no exercício de suas atribuições de controle externo podem, no caso concreto e através do controle difuso, examinar a constitucionalidade de uma lei e por consequência negar sua aplicação, pois se os Tribunais de Contas não pudessem examinar, mesmo em situações específicas, a conformidade da norma em relação à pirâmide normativa do ordenamento jurídico em que se situa, ficariam restritos a um controle meramente formal, incapazes de avaliar o conteúdo substantivo desses atos e contratos.

Portanto, cabe ao Tribunal de Contas, ao analisar uma questão dentro de sua competência, examinar a eventual incompatibilidade entre a norma ou o ato normativo em questão e a Constituição. Nesse sentido, também se mostra imperioso resolver a questão prejudicial de inconstitucionalidade antes de proferir julgamento de mérito no caso concreto.

Nesse sentido também explicitam os artigos 332 e seguintes, do RITCEES:

Art. 332. O Tribunal, no exercício das suas atribuições, poderá pronunciar-se sobre a inconstitucionalidade de leis e de atos do Poder Público.

Art. 333. O incidente será apresentado em Plenário, com a explanação da matéria, pelo Presidente, pelos Conselheiros ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dependendo da iniciativa da arguição.

§ 1º Poderão ainda arguir o incidente os Conselheiros Substitutos, por ocasião da apreciação ou julgamento.

§ 2º Na fase de instrução, as unidades técnicas poderão propor a arguição de incidente de inconstitucionalidade.

[...]

Art. 334. Verificada a inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público, na apreciação ou julgamento de qualquer feito, assegurado o contraditório, o Plenário, em pronunciamento preliminar, poderá negar aplicação da lei ou do ato, total ou parcialmente.

Art. 335. A decisão, contida no acórdão que deliberar, por maioria absoluta dos membros do Plenário, sobre o incidente de inconstitucionalidade, solucionará a questão prejudicial.

Parágrafo único. Poderá o Plenário, por razões de segurança jurídica e excepcional interesse público, por maioria absoluta, modular os efeitos da decisão.

[...]

Art. 337. Verificada a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato do Poder Público, por ocasião do julgamento de qualquer feito pelas Câmaras, os autos serão remetidos à discussão em sessão do Plenário para pronunciamento preliminar sobre a matéria.

§ 1º Na primeira sessão plenária, o Relator exporá o caso, procedendo-se, em seguida, à deliberação sobre a matéria. § 2º Deliberada a matéria pelo Plenário, serão os autos devolvidos à Câmara para apreciação do caso de acordo com a decisão prejudicial.

Art. 338. A Câmara não submeterá a arguição de inconstitucionalidade ao Plenário, quando já houver o pronunciamento deste ou do Supremo Tribunal Federal sobre a questão.

Art. 339. Poderá o Plenário, por iniciativa do Presidente ou a requerimento de Conselheiro ou do Ministério Público junto ao Tribunal, pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica, ato ou procedimento da Administração Pública.

(g.n.)

Outrossim, a Lei Orgânica desta Corte de Contas, em seus artigos 176 e 177, no mesmo sentido, também prevê a possibilidade de apreciação de inconstitucionalidade de leis e de atos do poder público:

Art. 176. O Tribunal de Contas, no exercício das suas atribuições, poderá pronunciar-se sobre a inconstitucionalidade de leis e de atos do poder público.

Parágrafo único. Verificada a inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público, na apreciação de qualquer feito, a matéria será apreciada pelo Plenário, em pronunciamento preliminar.

Art. 177. A decisão, contida no acórdão que deliberar sobre o incidente de inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público, solucionará a questão prejudicial, **constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos submetidos ao Tribunal de Contas.** [g.n]

O Tribunal de Contas da União também firmou jurisprudência acerca do tema, vejamos:

O TCU pode apreciar a constitucionalidade de leis e atos do poder público e, em decorrência disso, **pode se pronunciar quanto à legalidade**

de atos administrativos, desde que o ato ou a lei em questão estejam relacionados às atribuições da Corte de Contas². (g.n.)

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece a competência do Tribunal de Contas para proceder à apreciação da constitucionalidade de leis e de atos normativos, conforme estabelece a Súmula 347:

Súmula 347

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público. (grifo nosso)

No entanto, o Supremo Tribunal Federal reiterou a validade da Súmula 347 e reacendeu o debate sobre o controle difuso de constitucionalidade, levantando a questão da capacidade dos Tribunais de Contas para analisar a constitucionalidade de leis e atos do poder público.

Assim, no julgamento do Mandado de Segurança nº 35.410/DF foi retomada a discussão acerca da possibilidade de os Tribunais de Contas apreciarem a constitucionalidade de leis ou atos normativos, vejamos:

MANDADO DE SEGURANÇA 35.410 DISTRITO FEDERAL

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA” A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA.

1. O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal.

2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal.

² Tribunal de Contas da União – Representação 004.138/2008-7 – Relator Aroldo Cedraz - Acórdão 1181/2010 — Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/12/constitucionalidade/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/true/6>

3. Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes.

4. CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 0216.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em conceder a segurança para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 021.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004, prevendo o pagamento do bônus de eficiência, vedado o afastamento da eficácia de dispositivo legal por decisão administrativa do Tribunal de Contas da União, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros EDSON FACHIN e MARCO AURÉLIO. Os Ministros ROBERTO BARROSO e ROSA WEBER acompanharam o Relator com ressalvas. Falou, pelo impetrante, o Dr. Rodolfo Tsunetaka Tamanaha. Falou, pelo impetrado, o Dr. Ricardo Oliveira Lira, Advogado da União. Impedido o Ministro DIAS TOFFOLI, 13/04/2021.

A decisão mencionada evidencia que o Supremo Tribunal Federal estabeleceu o entendimento de que o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas não pode conferir transcendência aos seus efeitos.

Em outras palavras, as Cortes de Contas apenas têm o poder de afastar incidentalmente a aplicação de uma lei para o caso concreto, jamais para toda a Administração Pública, extrapolando os efeitos específicos, interpartes e tornando-os *erga omnes* e vinculantes.

Logo, depreende-se que a impossibilidade de análise de inconstitucionalidade se restringe apenas quando a decisão extrapolar os efeitos concretos e interpartes, tornando-os *erga omnes* e vinculantes. Não havendo impedimento para a instauração de incidente de inconstitucionalidade de forma geral, no entanto, **sua análise deve ser restrita ao caso concreto.**

Nesse contexto, em relação especificamente, a esta Corte de Contas, acrescenta-se que os artigos 176 e seguintes da LC 621/2012 e os artigos 332 a 339 do RITCEES, que estabelecem expressamente a possibilidade de realização de controle difuso de constitucionalidade por esta Corte, deve-se ser interpretado à luz da Constituição. O objetivo é preservar a integridade da norma e impedir a expansão dos efeitos do controle difuso de constitucionalidade para além do caso concreto em análise. Qualquer interpretação que insinue que tais decisões se tornem precedentes vinculativos para casos semelhantes deve ser excluída.

Desse modo, eventual decisão proferida em um processo desta Corte, em sede de controle incidental de constitucionalidade, que resulte por negar exequibilidade a um determinado ato normativo em um caso específico, não poderá ser estendida a outros casos.

A legislação deste Tribunal acerca do controle incidental de inconstitucionalidade, artigos 176/179, da Lei Complementar nº 621/2012 e artigos 332 a 339, da Resolução TC nº 261/2013 não se mostram incompatíveis com o Mandado de Segurança nº 35.410/DF, já que, este último tem efeito exclusivo entre as partes processuais. No entanto, ressalta-se que para que os referidos dispositivos estejam de acordo com o sistema jurídico constitucional necessitam ser interpretados conforme a Constituição, afastando-se qualquer interpretação que sugira que esta Corte de Contas possa realizar qualquer controle de constitucionalidade que não seja o controle difuso, com efeitos apenas entre as partes processuais e sem vinculação a outras decisões.

Assim, no que tange às competências deste Egrégio Tribunal de Contas para, no exercício de suas atribuições, apreciar a constitucionalidade de leis e atos do poder público, em diversos julgados esta Corte de Contas se debruçou sobre a matéria, como por exemplo os Acórdãos 00199/2023-7 – Plenário, Acórdão 121/2022-7 – Plenário, em que reconheceu e declarou íntegra a competência deste egrégio Tribunal de Contas para, no exercício de suas atribuições, apreciar a constitucionalidade de leis e atos do poder público, alertando-se, contudo, para a necessidade de uma interpretação do artigo 177 da LC 621/2012, na forma explicitada

pela atual redação do art. 335, *caput*, do RITCEES, **de forma a evitar a transcendência dos efeitos dos prejudgados.**

Nesse contexto, passo à análise da (in)constitucionalidade da Lei em questão.

II.1.1 DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL 1022/2022 - REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES EM DESACORDO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A equipe técnica, no item 5.2.1.1 do Relatório Técnico 281/2023, identificou o pagamento de subsídios a Vereadores em desacordo com a Constituição da República e com a Instrução Normativa TC 26 de 20 de maio de 2010, apresentando os seguintes fundamentos:

[...]

O art. 29, inc. VI da Constituição da República rege que o subsídio dos vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente.

A Lei Municipal 736/2012 fixou, para a legislatura 2013 a 2016 e seguintes, os subsídios dos vereadores do município de Alto Rio Novo, no valor de R\$ 2.900,00 mensais.

Por seu turno, a Lei nº 1022/2022 autorizou, conforme art. 1º, **a revisão geral anual de 18,89%** para os servidores e vereadores do Poder Legislativo. Conforme se depreende do inteiro teor da lei, a revisão não abrange os servidores do Poder Executivo.

De acordo com o art. 2º da IN nº 026/2010 do TCEES, que dispõe sobre a fixação do subsídio dos vereadores e dá outras providências, **não haverá alteração do subsídio dos Vereadores no curso da legislatura, à exceção da hipótese de revisão geral anual prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, aplicando-se aos edis o mesmo índice de reajustamento dos servidores municipais**, observada a iniciativa do Chefe do Poder Executivo para inaugurar o processo legislativo.

Cabe registrar ainda que existe jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), no sentido de que a revisão geral anual concedida de forma **não isonômica** a todos os servidores/agentes políticos de um ente federativo não deve ser considerada como revisão geral anual propriamente dita (ADI 3968/PR).

E, nesse sentido, observa-se que a **Lei nº 1022/2022**, **não** abrangeu TODOS os servidores do município, não foi aplicada na mesma data base e o mesmo percentual aos beneficiados, contrariando o art. 37, X da Constituição da República/1988; dessa forma, os subsídios dos vereadores do município, para o exercício 2022, deveriam observar o disposto na lei 736/2012, permanecendo no valor de **R\$ 2.900,00** mensais.

[...]

O gestor e os demais responsáveis, devidamente citados, apresentaram Defesa/Justificativa 02092/2023-6, sustentando, em síntese, pela inexistência de prejuízo ao erário público à luz da LINDB, apontando que os valores recebidos, a título de revisão geral anual, não ocasionaram, na prática, aumento real do valor do subsídio, em que pese o subsídio tenha sido reajustado em desacordo com a legislação.

Afirmam, ainda, que ao se considerar o tempo em que não houve revisão, em comparação com os índices inflacionários, o que de fato se observou foi apenas uma recomposição do poder de compra do subsídio do parlamentar, conforme trecho:

[...]

Não houve qualquer indício, por mínimo que seja, de conduta lesiva intencional ou erro considerado grosseiro da parte dos defendentes.

Isto porque, embora o subsídio tenha sido reajustado em desacordo com a legislação, ao se considerar o tempo em que esta revisão não era realizada, em comparação com os índices inflacionários, o que de fato se observou foi apenas uma recomposição do poder de compra do subsídio do parlamentar.

O objetivo maior da legislação e de todo sistema de controle externo é prezar pelo bom uso do patrimônio público e sua preservação. Logo, considerando que a presente unidade gestora está bem distante do limite prudencial de gastos, que, as finanças do município não apresentam desequilíbrio, e que o subsídio é uma verba alimentar, não há razão para se considerar a existência de um **dano ao erário**, eis que **não houve aumento real do valor do subsídio**, e, sequer uma recomposição da sua perda inflacionária.

A título exemplificativo, a IPCA acumulado nos últimos 12 meses é de 5.19%. Já o IPCA acumulado no ano de 2023 até o momento é de 3,50% e o IPCA acumulado de 2022 foi de 5.78%, somando-se um total de 9,28% de perda do poder de compra do Real brasileiro, nos últimos 22 (vinte e dois) meses.

Assim, ao se considerar todo o período em que não se realizou a revisão, conclui-se pela **inexistência** de qualquer dano ao erário, e, assim, afastada qualquer possibilidade de responsabilizar os defendentes pelo ressarcimento, eis que para se ressarcir algo, a existência de um dano ou prejuízo é um pressuposto intrínseco.

Nessa esteira, é de rigor o afastamento dos indicativos de irregularidades.

[...]

In casu, foi arguida preliminar de inconstitucionalidade da Lei Municipal 1022/2022, em razão da revisão geral anual somente aos servidores e aos agentes políticos do

Poder Legislativo do município de Alto Rio Novo, em desacordo com o disposto no art. 37, X, da CRFB/1988 e, no caso dos vereadores, em desacordo com o art. 2º da IN TC 26/2010.

Registre-se, que o artigo 37, X, da CF assim preceitua, *verbis*:

Art. 37 [...]

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; (g.n.)**

Já o art. 29, V e VI, da CF, disciplina no seguinte sentido:

Art. 29 [...]

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

VI - o **subsídio** dos Vereadores será **fixado** pelas respectivas **Câmaras** Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos. (g.n.)

Ao interpretar os dispositivos mencionados, torna-se evidente que os incisos V e VI do art. 29 da Constituição Federal abordam exclusivamente a fixação do subsídio e não a revisão geral anual. Quanto à redação do art. 37, X, da CRFB, uma análise mais detalhada revela que a expressão "observada a iniciativa privativa em cada caso" diz respeito apenas à fixação do subsídio. Além disso, é crucial ressaltar que esse dispositivo não deve ser interpretado de maneira isolada; ao contrário, deve-se considerar os demais dispositivos constitucionais em conformidade com o princípio da unidade da Constituição.

Outrossim, trago à baila ainda o art. 61, §1º, II, "a", CF, com a seguinte redação:

Art. 61 [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou **aumento de sua remuneração**;

Logo, da leitura desse dispositivo constitucional, não resta dúvida de que a iniciativa de lei da revisão geral anual é privativa do Chefe do Poder Executivo, devendo ser sempre na mesma data e sem distinção de índices, alcançando todos os servidores de todos os Poderes do Ente Municipal.

No mesmo sentido, segue o art. 2º da IN TCEES 26/2010:

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

Além disso, o TCEES já pacificou o entendimento sobre a questão, conforme disposto no Parecer Consulta 13/2017 do processo TC 4810/2016, de 13/06/2017:

1) A COMPETÊNCIA PRIVATIVA PARA PROPOR PROJETO DE LEI QUE PREVEJA A REVISÃO GERAL ANUAL PARA TODOS OS AGENTES PÚBLICOS, ESTEJAM ESTES ALOCADOS AOS QUADROS DO PODER EXECUTIVO, DO PODER JUDICIÁRIO OU DO PODER LEGISLATIVO, E, INCLUSIVE, DE SEUS AGENTES POLÍTICOS, PERTENCE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DE CADA UM DOS ENTES FEDERATIVOS, DEVENDO ESTA SER REALIZADA SEMPRE NA MESMA DATA E SEM DISTINÇÃO DE ÍNDICES, AINDA QUE OS DEMAIS PODERES (LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO) TENHAM ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS-2) NÃO É POSSÍVEL A CONCESSÃO DE REVISÃO GERAL ANUAL AO FUNCIONALISMO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL, DE MANEIRA INDEPENDENTE DOS DEMAIS PODERES, AINDA QUE O PODER EXECUTIVO SEJA OMISSO E NÃO ENCAMINHE PROJETO DE LEI DISPONDO ACERCA DA REVISÃO GERAL ANUAL-3) DO MESMO MODO, ENTENDE-SE NÃO SER POSSÍVEL A CONCESSÃO DE REVISÃO GERAL ANUAL AOS VEREADORES, DE MANEIRA INDEPENDENTE, E EM DATA DIVERSA DOS DEMAIS AGENTES PÚBLICOS, DEVENDO A INICIATIVA PRIVATIVA PARA TAL PROJETO DE LEI DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DE CADA ENTE FEDERATIVO.

Destarte, segundo o art. 233, §4º, do RITCEES e o art. 122, §4º, da LC 621/2012, “*o parecer em consulta possui caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não de fato ou caso concreto*”.

Dessa forma, imperioso que seja aplicado o entendimento firmado no supramencionado Parecer Consulta, considerando seu caráter normativo e de prejulgado.

In casu, mesmo que a revisão geral anual tenha sido concedida aos demais servidores da Câmara, esta foi restringida apenas ao Poder Legislativo, o que contraria o disposto no art. 37, X, da CRFB.

Assim, por todo o exposto, entendo que há manifesta violação à Constituição Federal perpetrada pela Lei Municipal 1022/2022, **motivo pelo qual acolho a instauração do incidente de inconstitucionalidade que ora submeto à apreciação do Plenário, negando-lhe a exequibilidade.**

II.2 INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE PREJULGADO - (Suscitado pelo MPEC no Parecer 05332/2023-8)

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 5332/2023-8, aponta que o exercício do controle interno do Poder Legislativo do Município de Alto Rio Novo está sendo realizado pelo controle interno do Poder Executivo, conforme se depreende da peça 35 dos autos, em que é juntado o **Relatório da Unidade de Controle Interno (RELUCI)**, emitido pela Controladoria-Geral do Município, com destaque para a advertência feita pelo Controlador-Geral do Município acerca do risco de comprometimento das atividades de controle interno em razão da ausência de estruturação do sistema de controle interno do Poder Executivo.

Esclarece que “*a permissão para que o órgão de controle interno do Poder Executivo realize as atividades de controle interno do Poder Legislativo municipal decorre de uma interpretação peculiar extraída da expressão "unidade executora do controle interno ou órgão central do sistema de controle interno", prevista no item 2.4 da Instrução Normativa TC 68/2020, cujo teor encontra-se reproduzido também no item 2.5 do mesmo normativo, aplicável ao Poder Legislativo estadual*”.

2.4 CONTAS DAS MESAS DIRETORAS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS

[...]

RELUCI - Relatório e parecer conclusivo emitido pela unidade executora do controle interno ou órgão central do sistema de controle interno, assinado por seu responsável, contendo os elementos sugeridos no item 3.2 deste Anexo. (Artigo 135, § 4º c/c artigo 137, IV do RITCEES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013)

[...]

2.5 CONTAS DA MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

[...]

RELUCI - Relatório e parecer conclusivo emitido pela **unidade executora do controle interno ou órgão central do sistema de controle interno**, assinado por seu responsável, contendo os elementos sugeridos no item 3.2 deste Anexo. (Artigo 135, § 4º c/c artigo 137, IV do RITCEES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013)

Versa que os dispositivos do Regimento Interno supracitados extraem seu fundamento normativo do §2º do art. 82 da LC 621/2012, em que estabelece que "*as contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo da unidade responsável pelo controle interno*":

Art. 82. As contas dos administradores e responsáveis pela gestão de recursos públicos estaduais e municipais, submetidas a julgamento do Tribunal de Contas, na forma de tomada ou prestação de contas, observarão o disposto no Regimento Interno e em atos normativos do Tribunal de Contas.

[...]

§ 2º As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo da **unidade responsável pelo controle interno**, os quais deverão conter os elementos indicados em atos normativos do Tribunal de Contas.

Expõe que a própria área técnica desta Corte, na análise de prestações de contas anuais, tem interpretado a expressão contida no artigo supracitado, como autorizativa para substituição do controle interno do Poder Legislativo pelo controle interno do Poder Executivo.

Aponta que o exercício das atividades de controle interno do Poder Legislativo municipal por parte da Controladoria-Geral do Município, órgão vinculado ao Poder Executivo, viola o Princípio da Separação dos Poderes.

Fundamenta, ainda, que, no caso em exame, verifica-se "**uma completa inversão dos papéis delineados pela Constituição Federal para o controle externo da Administração Pública, na medida em que as contas do chefe do Poder Legislativo é que estão sendo submetidas ao controle do Poder Executivo municipal por meio da Controladoria-Geral do Município de Alto Rio Novo, exercida, inclusive, por servidor ocupante de cargo**

exclusivamente comissionado, conforme dados disponíveis no Painel de Controle do TCE-ES”.

Assim, pelo exposto, postula o *parquet* de Contas pela instauração de Incidente de Prejulgado, com o objetivo de que o Plenário deste tribunal pronuncie-se acerca da interpretação que deve ser atribuída à expressão "*unidade responsável pelo controle interno*", prevista no § 2º do art. 82 da LC 621/2012, de modo a esclarecer, à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, se o exercício das atividades inerentes ao controle interno do Poder Legislativo, a exemplo da emissão de parecer conclusivo sobre a prestação de contas anual do presidente do Parlamento, pode ser realizado pelo controle interno do Poder Executivo.

Pois bem, nos termos do artigo 926, do Código de Processo Civil, os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

Nesse sentido, o art. 352, §1º, do RITCEES, estabelece que a deliberações em sede de prejulgado solucionam as questões levantadas e vincula os demais casos submetidos ao Tribunal. Destaca-se, ainda, que o prejulgado tem caráter exclusivamente normativo e será aplicado sempre que invocado no exame processual (art. 355, do RITCEES).

Em análise às razões do *parquet* de Contas, observo que, ante a relevância da matéria de direito, bem como sua aplicabilidade de forma geral, o tema deve ser objeto de debate desta Corte de Contas, na forma do art. 348³ do RITCEES.

Isso posto, acolho o pedido do Ministério Público de Contas pela instauração de Incidente de Prejulgado, cabendo ao Plenário desta Corte se pronunciar sobre a interpretação das normas sob exame, na forma do art. 348 e seguintes do RITCEES.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto, com base nos fundamentos ora apresentados e tendo em vista a competência conferida pelo art. 29, inciso V, da Resolução TC 261, de 04 de junho de

³ Art. 348. Reconhecida, preliminarmente, a relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade de forma geral, o Plenário poderá pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da Administração

20123 (Regimento Interno do TCEES), acompanho o entendimento técnico e ministerial e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

III.1 **ACOLHER** o **INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE**, para **NEGAR EXEQUIBILIDADE** à **Lei Municipal 1022/2022** do município de Alto Rio Novo, com base no previsto no artigo 176 e seguintes da Lei Orgânica desta Corte – LC 621/2012 C/C artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República.

III.2 **ACOLHER** o pedido de **INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE PREJULGADO**, suscitado pelo MPC no Parecer 05332/2023-8, com o objetivo de que o Plenário deste tribunal pronuncie-se acerca da interpretação que deve ser atribuída à expressão "*unidade responsável pelo controle interno*", prevista no § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, de modo a esclarecer, à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, se o exercício das atividades inerentes ao controle interno do Poder Legislativo, a exemplo da emissão de parecer conclusivo sobre a prestação de contas anual do presidente do Parlamento, pode ser realizado pelo controle interno do Poder Executivo.

III.3 **DAR CIÊNCIA** aos interessados.

III.4 Após os trâmites regimentais, **DEVOLVAM-SE** os autos ao gabinete do relator para apreciação das demais questões meritórias, de competência da 2ª Câmara.

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
Conselheiro relator

VOTO VISTA

O CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:

1. INTRODUÇÃO

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Alto Rio Novo, relativa ao exercício de 2022, sob a responsabilidade do senhor Astrogildo Neto Cristo.

Na 13ª Sessão Ordinária do Plenário o eminente Relator apresentou o seu r. Voto, cujo dispositivo é o seguinte:

III.1 **ACOLHER** o **INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE**, para **NEGAR EXEQUIBILIDADE** à **Lei Municipal 1022/2022** do município de Alto Rio Novo, com base no previsto no artigo 176 e seguintes da Lei Orgânica desta Corte – LC 621/2012 C/C artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República.

III.2 **ACOLHER** o pedido de **INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE PREJULGADO**, suscitado pelo MPC no Parecer 05332/2023-8, com o objetivo de que o Plenário deste tribunal pronuncie-se acerca da interpretação que deve ser atribuída à expressão "*unidade responsável pelo controle interno*", prevista no § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, de modo a esclarecer, à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, se o exercício das atividades inerentes ao controle interno do Poder Legislativo, a exemplo da emissão de parecer conclusivo sobre a prestação de contas anual do presidente do Parlamento, pode ser realizado pelo controle interno do Poder Executivo.

III.3 **DAR CIÊNCIA** aos interessados.

III.4 Após os trâmites regimentais, **DEVOLVAM-SE** os autos ao gabinete do relator para apreciação das demais questões meritórias, de competência da 2ª Câmara.

Na mesma sessão, solicitei vista dos autos para melhor conhecer das questões debatidas. Dispensada a confecção de relatório, considerando que o eminente Relator já o fez em seu r. Voto, passo a apresentar o presente

VOTO VISTA

2. FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, destaco que minha discordância se dá unicamente em relação ao incidente de inconstitucionalidade, conforme passo a arrazoar.

Durante longo tempo não esteve em disputa a possibilidade de as Cortes de Contas enfrentarem eventuais alegações de inconstitucionalidade dos atos normativos. Isso é demonstrado pela previsão, tanto na nossa Lei Orgânica quanto no Regimento Interno, de mecanismo nesse sentido.

Assim, a Lei Complementar n. 621/2012, já em seu artigo 1º, expressa competir a este Tribunal negar aplicação de lei ou ato do Poder Público considerado ilegal ou inconstitucional (inciso XXXV). Ainda, a partir do seu artigo 176, disciplina o que chamou de incidente de inconstitucionalidade, reforçando, o próprio artigo 176, essa competência, ao afirmar que “O Tribunal de Contas, no exercício das suas atribuições, poderá pronunciar-se sobre a inconstitucionalidade de leis e de atos do poder público”.

Destarte, ao longo de quatro artigos, há o desenho geral do incidente de inconstitucionalidade. Resta claro, desse conjunto, que o incidente é mecanismo que, após a devida instrução, receberá julgamento por parte do Plenário. O artigo 177 é muito claro ao demonstrar que o incidente é julgado, com a solução da questão prejudicial, e ainda, que esse julgamento extrapolará o caso concreto, já que o “prejulgado” deverá ser aplicado a todos os casos submetidos ao Tribunal de Contas. Vejamos:

Art. 177. A decisão, contida no acórdão que deliberar sobre o incidente de inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos submetidos ao Tribunal de Contas.

A **Resolução TC 261/2013**, que se constitui no Regimento Interno deste Tribunal, trata de forma mais pormenorizada do incidente. Em seu artigo 335 dispõe de forma clara que a decisão contida no acórdão que deliberar sobre o incidente de

inconstitucionalidade, além de solucionar a questão prejudicial, constituir-se á em prejulgado a ser aplicado a todos os casos submetidos ao Tribunal. Segue a redação:

Art. 335. *A decisão, contida no acórdão que deliberar, por maioria absoluta dos membros do Plenário, sobre o incidente de inconstitucionalidade, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejulgado a ser aplicado a todos os casos submetidos ao Tribunal.*

Assim, tem-se que o controle exercido no âmbito das Cortes de Contas é de tipo incidental. Trazemos as lições do **Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso**, acerca desse conceito, alertando que sua obra aborda o controle judicial de constitucionalidade. *In verbis*:

“Diz-se controle incidental ou incidenter tantum a fiscalização constitucional desempenhada por juízes e tribunais na apreciação de casos submetidos a sua jurisdição. É o controle exercido quando o pronunciamento acerca da constitucionalidade ou não de uma norma faz parte do itinerário lógico do raciocínio jurídico a ser desenvolvido”⁴.

Voltando às nossas particularidades, é preciso reconhecer nossa competência para manifestação quanto à constitucionalidade ou não dos atos normativos, mas com temperamentos, considerando a jurisprudência da Suprema Core. Estou me referindo ao *decisum* no bojo do Mandado de Segurança n. 35.410/DF, que evidenciou a impossibilidade de os Tribunais de Contas, ao analisarem a inconstitucionalidade de determinada norma, ocasionarem a extrapolação dos seus efeitos para outros casos. Assim restou expresso em sua ementa:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA” A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA. 1. O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a

⁴ O Controle de Constitucionalidade no Direito brasileiro. 8ª edição, São Paulo: Saraiva, 2019., p. 71.

inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal. 2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal. 3. Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes. 4. CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 0216.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004.

(MS 35410, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-086 DIVULG 05-05-2021 PUBLIC 06-05-2021)

O que se depreende do julgado da Corte Suprema não é a total impossibilidade de os Tribunais de Contas enfrentarem, ao analisar o caso concreto, se pronunciar acerca da sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade, mas sim a extrapolação dos seus efeitos, ou seja, a sua eficácia para fora do caso concreto analisado.

Em suma, o enfrentamento de matéria atinente à inconstitucionalidade de norma, portanto, não resta vedado no âmbito dos tribunais de contas. Entretanto, essa sindicabilidade da norma só pode ser realizada sob a perspectiva do caso concreto, considerando que o Tribunal de Contas não é corte constitucional. A perspectiva de análise deve ser a de, ao analisar o ato/procedimento desencadeado, perscrutar se a lei supostamente inconstitucional tem o condão de proteger aquele ato/procedimento, só se respondendo afirmativamente a esta pergunta se aquela lei estiver em sintonia com a Constituição Federal.

Para nos manter em conformidade com o posicionamento da Suprema Corte, faz-se necessária uma interpretação conforme a Constituição dos artigos 177 da LC n. 621/2012 e art. 335, caput, do Regimento Interno, de forma a evitar a transcendência

dos efeitos do *decisum*, ou seja, e garantir que a negativa de aplicabilidade à norma se dá apenas no caso concreto.

Dessa forma, torna-se imprópria a instauração de incidente de inconstitucionalidade, ou, caso instaurado, o seu julgamento, considerando que as Cortes de Contas não julgam a inconstitucionalidade das normas, mas apenas as aprecia, analisa, sob o prisma constitucional. Justamente, o objetivo do incidente de inconstitucionalidade é o de formar prejulgado, extrapolando assim seus efeitos, o que não se coaduna com a atual jurisprudência da Suprema Corte brasileira.

Defendo, portanto, que em casos assim, nos quais o incidente já esteja instaurado, o Plenário deve apenas restringir-se a dizer que está considerando a norma inconstitucional, e, destarte, deixando de aplicá-la ao caso concreto. Essa solução é interina, até que haja readequação formal em nossa legislação.

3. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto, divergindo parcialmente da Área Técnica, do Ministério Público de Contas, e do eminente Relator, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

1. CONSIDERAR INCONSTITUCIONAL a Lei n. 1022/2022 do Município de Alto Rio Novo, conforme fundamentação constante do voto do Relator, deixando assim de aplicá-la no presente caso.

2. ACOLHER o pedido de **INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE PREJULGADO**, suscitado pelo MPC no Parecer 05332/2023-8, com o objetivo de que o Plenário deste tribunal pronuncie-se acerca da interpretação que deve ser atribuída à expressão "*unidade responsável pelo controle interno*", prevista no § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, de modo a esclarecer, à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, se o exercício das atividades inerentes ao controle interno do Poder Legislativo, a exemplo da emissão de parecer conclusivo

sobre a prestação de contas anual do presidente do Parlamento, pode ser realizado pelo controle interno do Poder Executivo.

3. DAR CIÊNCIA aos interessados.

4. Após os trâmites regimentais, **DEVOLVAM-SE** os autos ao gabinete do relator para apreciação das demais questões meritórias, de competência da 2ª Câmara.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA
Conselheiro

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

1 RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de **Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Alto Rio Novo**, relativa ao exercício de 2022, sob a responsabilidade do senhor Astrogildo Neto Cristo.

O Núcleo de Controle Externo de Contabilidade - NCONTAS elaborou o **Relatório Técnico 281/2023** (doc. 47), e a **Instrução Técnica Inicial 154/2023** (doc.48), apontando os seguintes indícios de irregularidades:

4.2.4 NÃO RESTITUIÇÃO DE SUPERÁVIT FINANCEIRO AO CAIXA ÚNICO DO TESOURO.

Responsável: Astrogildo Neto Cristo

5.2.1.1 PAGAMENTO DE SUBSÍDIOS A VEREADORES EM DESACORDO COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E COM A IN TCEES 26/2010.

Responsáveis: Astrogildo Neto Cristo e demais vereadores

O NCONTAS sugeriu ainda a citação dos responsáveis, senhores Astrogildo Neto Cristo, Andre Luiz de Faria, Sergio Paulo de Oliveira Benfica, Arilto Barros de Oliveira, Rildo Alves Rodrigues, Alexandre de Melo Valim, Daniely Borchardt de Oliveira, Francisco Menegucci de Souza e Obedes Dias Ribeiro, para apresentarem documentações referentes aos indícios de irregularidades apontados, o que foi realizado através a **Decisão SEGEX 01597/2023** (doc. 49).

Devidamente citados o gestor e demais vereadores encaminharam de forma conjunta a **Defesa/Justificativa 2092/2023** (doc. 77).

Em seguida, o NCONTAS elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva 4411/2023** (doc.81), opinando pela irregularidade das contas do senhor Astrogildo Neto Cristo - Presidente da Câmara, Municipal de Alto Rio Novo, no exercício de 2022, com ressarcimento ao erário, sendo responsáveis solidários os demais vereadores, com a seguinte proposta de encaminhamento:

[...]

10. CONCLUSÃO

A prestação de contas anual analisada refletiu a conduta do presidente da Câmara Municipal de Alto Rio Novo, sob a responsabilidade de ASTROGILDO NETO CRISTO, em suas funções como ordenador de despesas, no exercício de 2022.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016, a análise consignada no Relatório Técnico 00281/2023-1 teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 68/2020.

Procedida a análise inicial, os responsáveis foram citados, apresentaram defesa, cuja análise realizada no **item 9** desta Instrução Técnica resultou no afastamento da irregularidade do item **4.2.4** do Relatório Técnico 00281/2023-1 e na seguinte proposta de encaminhamento:

9.2 INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE – REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES EM DESACORDO COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (5.2.1.1 a do Relatório Técnico 00281/2023-1)

Reconhecer o incidente de inconstitucionalidade para **negar** exequibilidade à Lei municipal 1022/2022, no que tange ao aumento inconstitucional concedido aos subsídios dos vereadores;

Critério: artigos 1º, inciso XXXV, e 176, caput e parágrafo único, da Lei Complementar Estadual 621/2012, com o artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República.

9.3 PAGAMENTO DE SUBSÍDIOS EM DESACORDO COM A LEI FIXADORA (PASSÍVEL DE RESSARCIMENTO) - (5.2.1.1 b do Relatório Técnico 00281/2023-1); manter a irregularidade e o dever de ressarcir

Critério: Art. 37, inciso X, art. 39, § 4º, e art. 61, § 1º, inciso II, alínea "a", da Constituição da República/1988; Art. 29, Inciso VI Constituição da República/1988; IN TCEES 26/2010.

Em razão da irregularidade 9.3, deve ser ressarcido ao erário, pelo ordenador de despesas e presidente da Câmara, sendo responsáveis solidários os demais vereadores, o valor de R\$ 49.302,90 (12.218,8104 VRTE), conforme detalhamento contido na tabela 31 desta Instrução.

[...]

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, através do **Parecer nº 5332/2023** (doc. 85), de lavra do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, anuiu aos argumentos da ITC 04411/2023, no seguinte sentido:

[...]

a) **Pela instauração de Incidente de Prejulgado** com o objetivo de que o Plenário desta Corte de Contas, mediante decisão normativa, considerando a relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade de forma geral, pronuncie-se sobre a interpretação que deve ser atribuída à expressão "unidade responsável pelo controle interno", prevista no § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, de modo a esclarecer, à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, se o exercício das atividades inerentes ao controle interno do Poder Legislativo, a exemplo da emissão de parecer conclusivo sobre a prestação de contas anual do presidente do Parlamento, pode ser realizado pelo controle interno do Poder Executivo;

b) **Pela reabertura da instrução processual** para que seja oportunizado contraditório e ampla defesa ao gestor responsável pela não implantação do controle interno na Câmara Municipal de Alto Rio Novo, ponto de controle previsto no art. 47 da Lei Complementar Estadual 621/2012, porém não analisado pelo corpo técnico desta Corte de Contas, caso a decisão normativa decorrente do incidente de prejulgado seja pela impossibilidade de o controle interno do Poder Executivo exercer as atividades inerentes ao controle interno do Poder Legislativo;

c) Sem prejuízo da emissão de parecer ministerial complementar em razão do deferimento do pleito de reabertura da instrução processual, este Parquet de Contas **anui aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na 81 - Instrução Técnica Conclusiva 04411/2023-7**, cuja proposta de encaminhamento encontra-se reproduzida no início deste parecer;

d) **Pela instauração de procedimento fiscalizatório autônomo** com a finalidade de aferir a adequação da estrutura do sistema de controle interno do Município de Alto Rio Novo, considerando a advertência feita pelo próprio Controlador-Geral do Município acerca do risco de comprometimento das atividades de controle interno em razão da ausência de estruturação do sistema de controle interno do Poder Executivo;

e) Por fim, para que **seja dado conhecimento à Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGEX)** desta Corte de Contas acerca das sérias implicações decorrentes da restrição ao exercício do controle interno contida na notificação circular promovida pelo Conselho Regional de Contabilidade do Espírito Santo (CRC-ES), conforme registrado no Relatório da Unidade de Controle Interno (RELUCI) apresentado pela Câmara Municipal de Apiacá, 33 - Prestação de Contas Anual 05787/2023-1.

[...]

Ato contínuo, o Conselheiro Relator Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun elaborou o **Voto 977/2024** (doc. 88), com a seguinte proposta de deliberação:

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto, com base nos fundamentos ora apresentados e tendo em vista a competência conferida pelo art. 29, inciso V, da Resolução TC 261, de 04 de junho de 20123 (Regimento Interno do TCEES), acompanho o entendimento técnico e ministerial e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro relator

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

III.1 **ACOLHER o INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE**, para **NEGAR EXEQUIBILIDADE à Lei Municipal 1022/2022** do município de Alto Rio Novo, com base no previsto no artigo 176 e seguintes da Lei Orgânica desta Corte – LC 621/2012 C/C artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República.

III.2 **ACOLHER o pedido de INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE PREJULGADO**, suscitado pelo MPC no Parecer 05332/2023-8, com o objetivo de que o Plenário deste tribunal pronuncie-se acerca da interpretação que deve ser atribuída à expressão "*unidade responsável pelo controle interno*", prevista no § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, de modo a esclarecer, à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, se o exercício das atividades inerentes ao controle interno do Poder Legislativo, a exemplo da

emissão de parecer conclusivo sobre a prestação de contas anual do presidente do Parlamento, pode ser realizado pelo controle interno do Poder Executivo.

III.3 **DAR CIÊNCIA** aos interessados.

III.4 Após os trâmites regimentais, **DEVOLVAM-SE** os autos ao gabinete do relator para apreciação das demais questões meritórias, de competência da 2ª Câmara.

Em seguida, o Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha pediu vista dos autos e apresentou o **Voto Vista 49/2024** (doc. 89), nos termos seguintes:

3. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto, divergindo parcialmente da Área Técnica, do Ministério Público de Contas, e do eminente Relator, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Conselheiro

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

1. CONSIDERAR INCONSTITUCIONAL a Lei n. 1022/2022 do Município de Alto Rio Novo, conforme fundamentação constante do voto do Relator, deixando assim de aplicá-la no presente caso.

2. ACOLHER o pedido de **INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE PREJULGADO**, suscitado pelo MPC no Parecer 05332/2023-8, com o objetivo de que o Plenário deste tribunal pronuncie-se acerca da interpretação que deve ser atribuída à expressão "*unidade responsável pelo controle interno*", prevista no § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, de modo a esclarecer, à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, se o exercício das atividades inerentes ao controle interno do Poder Legislativo, a exemplo da emissão de parecer conclusivo sobre a prestação de contas anual do presidente do Parlamento, pode ser realizado pelo controle interno do Poder Executivo.

3. DAR CIÊNCIA aos interessados.

4. Após os trâmites regimentais, **DEVOLVAM-SE** os autos ao gabinete do relator para apreciação das demais questões meritórias, de competência da 2ª Câmara.

Com pedido de vistas vieram os autos a este Gabinete.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Quanto ao pedido de Instauração do Incidente de Inconstitucionalidade

De início, peço vênia para apresentar entendimento divergente do Voto do Relator e do Voto Vista apresentado em relação à instauração do incidente de inconstitucionalidade (indicado no Voto do Conselheiro Relator) e à declaração da inconstitucionalidade da lei (apontada no Voto Vista).

Explico.

Conforme já me manifestei em outros processos deste Tribunal, tem-se a possibilidade de as Cortes de Contas analisarem questões constitucionais, não sendo permitida a declaração de efeitos que extrapolem as partes do processo e que vinculem outros.

Tal entendimento encontra-se em consonância com decisão do Supremo Tribunal Federal no bojo do Mandado de Segurança nº 35.410/DF, que evidenciou a impossibilidade de os Tribunais de Contas, ao analisarem a inconstitucionalidade de determinada norma, estenderem seus efeitos para outros casos, nos seguintes termos:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA” A INATIVOS E

PENSIONISTAS, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA. 1. O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal. 2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal. 3. Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes. 4. **CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO** para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 0216.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004.

(MS 35410, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-086 DIVULG 05-05-2021 PUBLIC 06-05-2021)

Assim, entendo pela higidez do arcabouço constitucional, legal e regimental que autoriza o controle difuso de constitucionalidade pelos tribunais de contas, em especial pelo Tribunal de Contas deste Estado, alertando-se, contudo, para a necessidade de uma interpretação conforme dos artigos 177 da LC nº 621/2012 e art. 335, *caput*, do Regimento Interno, de forma a evitar a transcendência dos efeitos dos prejudgados.

Dessa forma, entendo que a instauração de incidente de inconstitucionalidade ou a declaração de inconstitucionalidade da lei não constituem, tecnicamente, a melhor solução, tendo em vista que as Cortes de Contas apenas apreciam, analisam, sob o prisma constitucional as normas infraconstitucionais, no caso concreto.

O objetivo do incidente de inconstitucionalidade é o de formar prejudgado, o que extrapola o efeito da análise permitida às Cortes de Contas e não se coaduna com a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Do mesmo modo, a declaração de inconstitucionalidade da lei pelo Plenário, ainda que no caso concreto, também não se reveste da melhor técnica, tendo em vista a especificidade da competência dos Tribunais de Contas: **negar aplicabilidade à norma que se reputa inconstitucional**, na apreciação e julgamento dos atos em exame, no caso concreto.

2.2 Quanto ao pedido de Instauração de Incidente de Prejudgado

Apresento também minha divergência no que concerne à ao pedido de Instauração de Incidente de Prejudgado, suscitado pelo Ministério Público de Contas no Parecer 05332/2023.

O *Parquet* objetiva que o Plenário desta Corte pronuncie-se acerca da interpretação que deve ser atribuída à expressão "*unidade responsável pelo controle interno*", prevista no § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, de modo a esclarecer, à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, se o exercício das atividades inerentes ao controle interno do Poder Legislativo, a exemplo da emissão de parecer conclusivo sobre a prestação de contas anual do presidente do Parlamento, pode ser realizado pelo controle interno do Poder Executivo.

Ocorre que este Tribunal de Contas já emitiu posicionamento sobre o tema no Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública, disponível no Portal do TCEES⁵.

Ao indicar as Normas de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle, esta Corte assim esclarece:

Nas Câmaras Municipais

As Câmaras Municipais, que funcionam exclusivamente com os repasses financeiros efetuados pelo Poder Executivo e são sujeitas a limites constitucionais e legais, **poderá ser dispensável a criação de estrutura**

⁵ <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/documentos/TCEES-guia-controle-interno.pdf>
Acesso em 26/04/2024.

própria de controle, para evitar que o custo seja maior que o benefício.

Neste caso, há duas opções de formalização do instrumento legal: (g,n)

- subordinação às normas de rotinas e procedimentos de controle do Poder Executivo Municipal;
- subordinação tanto às normas de rotinas e procedimentos de controle quanto ao controle da UCCI do Executivo Municipal.

A primeira alternativa dispensa a elaboração das normas próprias, devendo a atividade de controle ser desempenhada por servidor nomeado pela Câmara Municipal. A segunda dispensa tanto a criação da UCCI quanto à elaboração de normas próprias de rotinas e procedimentos, no âmbito da Câmara Municipal. Em qualquer caso, o controle abrangerá apenas as atividades administrativas, não se aplicando às funções legislativas e de controle externo.

A opção deve ser feita com base nas disponibilidades orçamentárias e financeiras e nos princípios da eficiência, da economicidade e da razoabilidade.

Neste sentido, entendo que esta Corte esclareceu satisfatoriamente, com base e respeito ao Princípio Federativo, as questões atinentes à implantação do Controle Interno no âmbito do Poder Legislativo Municipal, não sendo necessária a instauração de Prejulgado sobre o tema.

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, divergindo parcialmente do órgão de instrução, do Ministério Público de Contas, do Voto do Relator e do Voto Vista, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1 Em sede de análise de questões prévias, **NEGAR APLICABILIDADE à Lei nº 1022/2022** do Município de Alto Rio Novo, que se reputa inconstitucional, na apreciação e julgamento dos atos em exame nos presentes autos, na forma dos artigos 176 e 177 da LC nº 621/2012 c/c artigos 332 e 333 do RITCEES;

2 DEIXAR DE ACOLHER o pedido de **INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE PREJULGADO**, suscitado pelo MPC no Parecer 5332/2023-8, com a finalidade de esta Corte pronunciar-se acerca da interpretação que deve ser atribuída à expressão "*unidade responsável pelo controle interno*", prevista no § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, conforme fundamentação deste Voto;

3 DAR CIÊNCIA aos interessados.

4 Após os trâmites regimentais, **DEVOLVAM-SE** os autos ao gabinete do relator para apreciação das demais questões meritórias, de competência da 2ª Câmara.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Conselheiro

VOTO COMPLEMENTAR

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Tratam os presentes autos do **Processo 03484/2023-1** de Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Alto Rio Novo, relativa ao exercício de 2022, sob a responsabilidade do senhor Astrogildo Neto Cristo.

Nos termos do voto por mim proferido ([088 - Voto do Relator 00977/2024-1](#)), opinei pelo acolhimento de ambos os pedidos de instauração de incidentes de inconstitucionalidade e de prejudgado, nos seguintes termos:

[...]

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

III.1 ACOLHER o INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE, para NEGAR EXEQUIBILIDADE à Lei Municipal 1022/2022 do município de Alto Rio Novo, com base no previsto no artigo 176 e seguintes da Lei Orgânica desta Corte – LC 621/2012 C/C artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República.

III.2 ACOLHER o pedido de INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE PREJULGADO, suscitado pelo MPC no Parecer 05332/2023-8, com o objetivo de que o Plenário deste tribunal pronuncie-se acerca da interpretação que deve ser atribuída à expressão "unidade responsável pelo controle interno", prevista no § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, de modo a esclarecer, à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, se o exercício das atividades inerentes ao controle interno do Poder Legislativo, a exemplo da emissão de parecer conclusivo sobre a prestação de contas anual do presidente do Parlamento, pode ser realizado pelo controle interno do Poder Executivo.

III.3 DAR CIÊNCIA aos interessados.

III.4 Após os trâmites regimentais, DEVOLVAM-SE os autos ao gabinete do relator para apreciação das demais questões meritórias, de competência da 2ª Câmara. [...]

Ocorre que, após a exposição de meu voto, os eminentes pares pediram vistas dos autos e apresentaram propostas de deliberação distintas, cujas partes dispositivas transcrevo a seguir, com especial destaque para o voto-vista do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna.

O Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti, em seu [089 - Voto Vista 00049/2024-4](#), apresentou o seguinte encaminhamento:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

1. CONSIDERAR INCONSTITUCIONAL a Lei n. 1022/2022 do Município de Alto Rio Novo, conforme fundamentação constante do voto do Relator, deixando assim de aplicá-la no presente caso.

2. ACOLHER o pedido de **INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE PREJULGADO**, suscitado pelo MPC no Parecer 05332/2023-8, com o objetivo de que o Plenário deste tribunal pronuncie-se acerca da interpretação que deve ser atribuída à expressão "*unidade responsável pelo controle interno*", prevista no § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, de modo a esclarecer, à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, se o exercício das atividades inerentes ao controle interno do Poder Legislativo, a exemplo da emissão de parecer conclusivo sobre a prestação de contas anual do presidente do Parlamento, pode ser realizado pelo controle interno do Poder Executivo.

3. DAR CIÊNCIA aos interessados.

4. Após os trâmites regimentais, **DEVOLVAM-SE** os autos ao gabinete do relator para apreciação das demais questões meritórias, de competência da 2ª Câmara.

Já o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, em seu [090 - Voto Vista 00072/2024-3](#), propôs a seguinte decisão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1 Em sede de análise de questões prévias, **NEGAR APLICABILIDADE à Lei nº 1022/2022** do Município de Alto Rio Novo, que se reputa inconstitucional, na apreciação e julgamento dos atos em exame nos presentes autos, na forma dos artigos 176 e 177 da LC nº 621/2012 c/c artigos 332 e 333 do RITCEES;

2 DEIXAR DE ACOLHER o pedido de **INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE PREJULGADO**, suscitado pelo MPC no Parecer 5332/2023-8, com a finalidade de esta Corte pronunciar-se acerca da interpretação que deve ser atribuída à expressão "*unidade responsável pelo controle interno*", prevista no § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, conforme fundamentação deste Voto;

3 DAR CIÊNCIA aos interessados.

4 Após os trâmites regimentais, **DEVOLVAM-SE** os autos ao gabinete do relator para apreciação das demais questões meritórias, de competência da 2ª Câmara.

Por fim, o Conselheiro Sérgio Aboudib proferiu o seguinte [091 - Voto Vista 00105/2024-4](#):

Vistos, relatados e discutidos os autos, DECIDEM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas, em:

1. CONVERSÃO DO JULGAMENTO EM DILIGÊNCIA, na forma no art. 56, inciso I da Lei Complementar nº 621/2012 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Espírito Santo, quanto à Lei Municipal 1.022/2022, adotando o seguinte procedimento, previamente à instauração do incidente:

- identificando paradigmas jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal, no qual ou nos quais a Corte Suprema já tenha se manifestado pela inconstitucionalidade de leis municipais que versem sobre a matéria tratada na Lei Municipal nº 1.022/2022;
- em caso positivo, deve a equipe técnica observar que o controle de constitucionalidade de leis municipais deve ser feito em cotejo as previsões do texto constitucional estadual, somente sendo possível invocar parâmetros da Constituição Federal quando as normas forem de repetição obrigatória, ainda se forem silentes; e,
- em tendo sido preenchido estes dois requisitos, deve a área técnica individualizar quais os casos concretos onde se verificam servidores que se enquadraram na hipótese abarcada pela lei.

2. Sejam os autos **remetidos à área técnica** para instrução da diligência.

3. Finda a instrução, devolvam-se os autos a Gabinete do Conselheiro Relator, para deliberação.

Pois bem. Como se pode depreender das notas taquigráficas das sessões encartadas aos autos, nos eventos de nº 91 e nº 92, após as divergências de encaminhamentos, sugeriu-se, no plenário, a realização de uma reunião entre as equipes dos gabinetes dos conselheiros para que a composição do colegiado pudesse alcançar um consenso a respeito do correto exercício da competência prevista no inciso XXXV, art. 1º, da Lei Orgânica deste TCE-ES, consistente em “negar a aplicação de lei ou ato do Poder Público considerado ilegal ou inconstitucional”.

Após a proposição, a reunião sugerida foi realizada no dia 11/07/2024. Na ocasião, após as assessorias discutirem os pontos de convergência e de divergência na aplicação dos artigos 332 a 339 do Regimento Interno desta Corte de Contas, apresentei memoriais, compilando o entendimento consensual dos gabinetes, cujo conteúdo passo a expor

Segundo o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público por dois motivos *alternativos*:

- a) *ou* pela violação patente a Constituição
- b) *ou* pelo desrespeito à jurisprudência da Corte Suprema.

É o que consta no MS 25.888, julgado utilizado como paradigma jurisprudencial:

Ementa

2. Ausência de inconstitucionalidade manifesta. No caso em exame, a invocação da Súmula 347 do STF, pela autoridade coatora, rendeu-lhe a possibilidade de vulnerar o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, considerando que o quadro revelava cenário em que: (i) não havia inconstitucionalidade manifesta; (ii) não existia jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade do tema; (iii) a doutrina apontava na direção oposta àquela que fora adotada pelo Tribunal de Contas da União.

[...]

5. **Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal:** compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete **confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (*incidenter tantum*) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria)**. Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo [...] [MS 25.888 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 22-8-2023, DJE de 11-9-2023.]

O afastamento de normas que acarretem resultado inconstitucional somente pode ter efeitos entre as partes e, no caso concreto, conforme decidido no MS 35.410:

Ementa

1. **O Tribunal de Contas** da União, órgão sem função jurisdicional, **não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos *erga omnes* e *vinculantes* no âmbito de toda a Administração Pública** Federal.

[...]

3. **Impossibilidade de** o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a ***transcendência dos efeitos***, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os *erga omnes* e *vinculantes*. [MS 35.410, rel. min. Alexandre de Moraes, P, j. 13-4-2021, DJE 86 de 6-5-2021.]

Portanto, este TCE-ES tem competência para, *quando for imprescindível para a solução do caso concreto*, apreciar a constitucionalidade de leis e de atos do Poder Público, seja por violação patente à Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do STF sobre a matéria.

Em qualquer caso, essa apreciação jamais poderá ter efeitos *erga omnes* e vinculantes, senão efeitos concretos e interpartes.

A respeito da processualística para exercício dessa competência, entende-se que procedimento para negar aplicabilidade a lei ou ato que gere resultado inconstitucional é o INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE, nos exatos termos do Regimento Interno:

DOS INCIDENTES PROCESSUAIS

Seção I

Do Incidente de Inconstitucionalidade

Art. 332. O Tribunal, no exercício das suas atribuições, poderá pronunciar-se sobre a inconstitucionalidade de leis e de atos do Poder Público.

Art. 333. **O incidente será apresentado em Plenário**, com a explanação da matéria, pelo Presidente, pelos Conselheiros ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dependendo da iniciativa da arguição.

Art. 334. Verificada a inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público, na apreciação ou julgamento de qualquer feito, assegurado o contraditório, **o Plenário, em pronunciamento preliminar, poderá negar aplicação da lei ou do ato**, total ou parcialmente.

Art. 335. **A decisão**, contida no acórdão que deliberar, **por maioria absoluta dos membros do Plenário, sobre o incidente de inconstitucionalidade, solucionará a questão prejudicial**. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 023, de 14.6.2023).

Acerca do procedimento a ser adotado, registra-se que:

- o incidente de inconstitucionalidade tramita no próprio processo em que for suscitado;
- na instrução do incidente, pode ser concedida a oportunidade para o representante do ente jurisdicionado se manifestar sobre a constitucionalidade da lei ou do ato;
- o julgamento deve ser feito pelo Plenário;
- a decisão que negar aplicabilidade à lei ou ao ato tido por inconstitucional requer o voto da maioria absoluta dos membros.

No que tange a esse último ponto, ressalta-se que a terminologia a ser adotada é NEGAR APLICABILIDADE, nos termos da Lei Orgânica deste TCE-ES:

Art. 1º Ao TCEES compete:

XXXV - negar a aplicação de lei ou ato do Poder Público considerado ilegal ou inconstitucional;

Assim, na decisão do incidente de inconstitucionalidade, deve constar no dispositivo (caso seja constatada a necessidade de afastamento da norma):

NEGAR APLICABILIDADE a lei/ato XXX por violação patente ao dispositivo YYYYY da Constituição Federal/Estadual no processo TC ZZZZ.

NEGAR APLICABILIDADE a lei/ato XXX por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, nos acórdãos proferidos no RE/MS/ADI XXXX no processo TC ZZZZ.

Na fundamentação do acórdão e no dispositivo, devem constar expressamente os dispositivos violados (referência com artigo, parágrafo, inciso) ou a referência do acórdão do STF que contém a jurisprudência não observada, conforme o caso.

Por fim, a decisão sobre a constitucionalidade da lei ou do ato não constitui prejudgado, estando tacitamente revogada a parte final do art. 177, da Lei Orgânica:

Art. 177. A decisão, contida no acórdão que deliberar sobre o incidente de inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público, solucionará a questão prejudicial, *constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos submetidos ao Tribunal de Contas.*

Vale ressaltar que essa parte do artigo acima reproduzido nunca foi efetivamente implementada por este TCE-ES.

Na ocasião, também se pontou que alguns temas carecem de aprofundamento (como a utilização da Constituição Estadual como parâmetro e a necessidade de encaminhamento para área técnica para instrução complementar), razão por que sugeri a criação de grupo de estudo, a ser composto por representantes dos gabinetes para alinhamento quanto a esses temas e eventuais outros.

Diante do exposto, optei por bem apresentar voto complementar para modificar ligeiramente a parte dispositiva de minha proposta de deliberação, com o objetivo de proporcionar maior preciosismo técnico à decisão final. Com efeito, como apresentado

pelo Conselheiro Sebastião Carlos Ranna, o termo correto é “NEGAR APLICABILIDADE”, e não “negar exequibilidade à lei”, como passo a explicar.

Antes, porém, esclareço que no que tange aos demais termos do voto, **especificamente em relação ao acolhimento do pedido de instauração de incidente de prejulgado, mantenho meu posicionamento inalterado.**

II FUNDAMENTAÇÃO

A fim de complementar e de adequar o entendimento por mim definido no Voto do Relator 00977/2024-1 (evento de nº88), assevero que a redação da parte dispositiva deve ser alterada para “**ACOLHER o INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE, para NEGAR APLICABILIDADE** ao artigo 1º da **Lei Municipal 1022/2022** do município de Alto Rio Novo, com base no previsto no artigo 176 e seguintes da Lei Orgânica desta Corte (LC 621/2012), por expressa violação ao artigo 37, X da Constituição Federal.”

Essa é a precisão vocabular adequada para promover maior segurança jurídica em relação à limitação dos efeitos da presente decisão ao caso concreto, isto é, limitada ao julgamento da conduta do responsável por irregularidade perante este Tribunal de Contas. Fazendo adaptação do presente voto ao melhor entendimento extraído das recentes decisões do Supremo Tribunal Federal e do debate conduzido entre as assessorias dos gabinetes de conselheiros dessa Corte, a negativa de aplicabilidade se mostra a expressão mais adequada. Isso em razão de alguns motivos, vejamos:

Primeiramente, conforme demonstrado, a própria Lei Orgânica que rege o processo de controle externo deste TCE-ES utiliza a expressão “negar aplicação” ao prever que “Art. 1º Ao TCEES compete: (...) XXXV - negar a aplicação de lei ou ato do Poder Público considerado ilegal ou inconstitucional”. Dessa forma, portanto, ao utilizar a expressão “negar aplicabilidade”, a deliberação ganha mais harmonia em relação à subsunção à legislação de regência.

Ademais, a expressão “negar exequibilidade”, de certa forma, pode induzir o leitor não advertido à percepção de que a competência exercida pelo tribunal, por meio do

incidente de inconstitucionalidade, de alguma forma, sustaria os efeitos jurídicos e normativos da lei ou ato no mundo dos fatos, desconstituindo relações e negócios jurídicos firmados, obrigações, e outras situações, possivelmente gerando um certo grau de insegurança jurídica. Isso quando, na verdade, os efeitos da decisão ficam restritos ao responsável devidamente notificado e citado para ter sua conduta analisada por este ente fiscalizador. Reconhecendo, portanto, a necessidade de se ter rigor técnico nessa espécie processual, é importante ajustar a terminologia, a fim de que não paire dúvida que o resultado da deliberação não possui efeito erga omnes, tampouco vinculantes para aqueles que não são partes no processo.

Outro ponto que merece retoque à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que exige existência de manifesta inconstitucionalidade, é a necessidade de que a deliberação indique expressamente o dispositivo constitucional ou a jurisprudência do pretório excelso que são violados, a partir da aplicação da norma inquinada de inconstitucionalidade. No presente caso, conforme fundamentado ao longo de meu voto anterior, o dispositivo expressamente violado, pelo artigo 1º da Lei Municipal 1022/2022, foi o art. 37, inciso X, da Constituição Federal, na medida em que autorizou a revisão geral anual de 18,89% para os servidores e vereadores do Poder Legislativo, sem abranger todos os servidores do município, e não sendo essa revisão aplicada, na mesma data base e com o mesmo percentual entre os beneficiados.

Desse modo, em caráter complementar ao voto por mim proferido nestes autos, voto por alterar a parte dispositiva daquela decisão da presente forma, mantendo irretocado o comando dispositivo em relação à instauração de prejulgado, por julgá-lo adequado. Apenas vale ressaltar que o prejulgado aqui trata de uma matéria completamente distinta daquela que é objeto do incidente de inconstitucionalidade, não se referindo à formação de prejulgado, por meio daquele incidente, o que já demonstrei ser contrário à jurisprudência atual do STF. In casu, cuida-se de institutos processuais distintos.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto, com base nos fundamentos ora apresentados e tendo em vista a competência conferida pelo art. 29, inciso V, da Resolução TC 261, de 04 de junho de 20123 (Regimento Interno do TCEES), acompanho o entendimento técnico e ministerial e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

III.1 **ACOLHER** o **INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE**, para **NEGAR APLICABILIDADE** ao artigo 1º da **Lei Municipal 1022/2022** do município de Alto Rio Novo, com base no previsto no artigo 176 e seguintes da Lei Orgânica desta Corte (LC 621/2012), por expressa violação ao artigo 37, X da Constituição Federal.

III.2 **ACOLHER** o pedido de **INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE PREJULGADO**, suscitado pelo MPC no Parecer 05332/2023-8, com o objetivo de que o Plenário deste tribunal pronuncie-se acerca da interpretação que deve ser atribuída à expressão "*unidade responsável pelo controle interno*", prevista no § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, de modo a esclarecer, à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, se o exercício das atividades inerentes ao controle interno do Poder Legislativo, a exemplo da emissão de parecer conclusivo sobre a prestação de contas anual do presidente do Parlamento, pode ser realizado pelo controle interno do Poder Executivo.

III.3 **DAR CIÊNCIA** aos interessados.

III.4 Após os trâmites regimentais, **DEVOLVAM-SE** os autos ao gabinete do relator para apreciação das demais questões meritórias, de competência da 2ª Câmara.

RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Relator

1. ACÓRDÃO TC-863/2024:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas, em:

1.1. ACOLHER o INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE, para **NEGAR APLICABILIDADE** ao artigo 1º da **Lei Municipal 1022/2022** do município de Alto Rio Novo, com base no previsto no artigo 176 e seguintes da Lei Orgânica desta Corte (LC 621/2012), por expressa violação ao artigo 37, X da Constituição Federal.

1.2. ACOLHER o pedido de **INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE PREJULGADO**, suscitado pelo MPC no Parecer 05332/2023-8, com o objetivo de que o Plenário deste tribunal pronuncie-se acerca da interpretação que deve ser atribuída à expressão "*unidade responsável pelo controle interno*", prevista no § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, de modo a esclarecer, à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, se o exercício das atividades inerentes ao controle interno do Poder Legislativo, a exemplo da emissão de parecer conclusivo sobre a prestação de contas anual do presidente do Parlamento, pode ser realizado pelo controle interno do Poder Executivo.

1.3. DAR CIÊNCIA aos interessados.

1.4. Após os trâmites regimentais, **DEVOLVAM-SE** os autos ao gabinete do relator para apreciação das demais questões meritórias, de competência da 2ª Câmara.

2. Por maioria, nos termos do voto complementar do relator, conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, parcialmente vencido conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que não anuiu à instauração do Incidente de Prejulgado.

3. Data da Sessão: 06/08/2024 - 39ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Tauffner (presidente), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib

Ferreira Pinto, Rodrigo Coelho do Carmo, Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNNER

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões