



Acórdão 00925/2024-3 - Plenário

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 03237/2023-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

Exercício: 2022

UG: CMM - Câmara Municipal de Mantenópolis

Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Interessado: JOSE PRATA FILHO

Responsável: MOACIR LOPES DA SILVA, NELSON FERNANDES SATURNINO, EUZENI BORGES SOARES KER, VALTER NUNES CABRAL, CARLOS DE OLIVEIRA BARBOZA, VALDEIR RIBEIRO DE ALMEIDA, REINALDO DE FREITAS CAPAZ, MARTIM JUNIOR TAVARES, KEICI KESSI JHONES RODRIGUES, JOSE MARIA TONANE, JOSE PRATA FILHO, MARLY TEODORO ALVES DE SOUZA

Procuradores: RENAN GOUVEIA FURTADO (OAB: 21123-ES)

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. CÂMARA MUNICIPAL DE MANTENÓPOLIS. REVISÃO GERAL ANUAL. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A competência do TCE-ES para afastar incidentalmente a aplicação no caso concreto de leis por ele reconhecidas inconstitucionais não se confunde com o controle de constitucionalidade *stricto sensu* e deve ser exercida nos moldes da jurisprudência atualizada do Supremo Tribunal Federal sobre a correta interpretação da Súmula 347, isto é: caso o afastamento dessas normas seja imprescindível para o exercício do controle externo, e caso sua aplicação no caso expresse um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria), com efeitos limitados às partes

VOTO DO RELATOR

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

I RELATÓRIO

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual de Ordenador, da Câmara Municipal de Mantenópolis, relativas ao exercício de 2022.

Por meio do [Relatório Técnico 00288/2023-1](#) (peça 43), o Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS) opinou pela citação dos responsáveis, com base no artigo 63, inciso I, da Lei Complementar 621/2012, corroborado pela Instrução Técnica Inicial – ITI 00156/2023-9 (peça 45), do NCONTAS.

Devidamente citados, os senhores Nelson Fernandes Saturnino, Euzeni Borges Soares Ker, Valter Nunes Cabral, Carlos de Oliveira Barboza, Valdeir Ribeiro de Almeida, Reinaldo de Freitas Capaz, Martim Junior Tavares, Keici Kessi Jhones Rodrigues, José Maria Tonane, José Prata Filho e Marly Teodoro Alves de Souza, apresentaram justificativas conjuntas conforme [Resposta de Comunicação 03045/2023-3](#) (peça 84).

Considerando a informação de falecimento do senhor Moacir Lopes da Silva, ocorrido em 12 de agosto de 2023 (peças 80/81), o NCONTAS, por meio da [Manifestação Técnica 04102/2023-1](#) (peça 87), sugeriu a citação do atual Presidente da Câmara Municipal de Mantenópolis, senhor José Prata Filho, tendo em vista a preliminar de inconstitucionalidade da Lei municipal 1715/2022 que concedeu aumento aos subsídios dos vereadores.

Haja vista a informação de que não foi encontrada qualquer documentação em nome do senhor **José Prata Filho**, decidi, por meio do [Despacho 05646/2024-6](#) (peça 93), pela decretação de sua revelia e prosseguimento do feito.

Encaminhados os autos à área técnica, tal procedimento resultou na emissão da [Instrução Técnica Conclusiva – ITC 01421/2024-3](#) (peça 95) e na proposição do seguinte encaminhamento:

10. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A prestação de contas anual analisada refletiu a conduta do presidente da Câmara Municipal de Mantênópolis, sob a responsabilidade de MOACIR LOPES DA SILVA, em suas funções como ordenador de despesas, no exercício de 2022.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016, a análise consignada nesta instrução teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 68/2020.

Em decorrência, apresentam-se os achados que resultam na opinião pela citação do responsável pelas contas e dos demais vereadores. Os *edís* apresentaram defesa, porém, o responsável pelas contas não apresentou em razão do seu falecimento, ocorrido em 12/08/2023, antes da regular citação (Certidão de Óbito, eventos 80/81).

A análise conclusiva constante do item 9 desta instrução resultou na manutenção das seguintes irregularidades:

9.1 INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE – REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES EM DESACORDO COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Reconhecer o incidente de inconstitucionalidade para **negar a exequibilidade** Lei municipal 1.715/2022, 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.

9.2 PAGAMENTO DE SUBSÍDIOS EM DESACORDO COM A LEI FIXADORA (PASSÍVEL DE RESSARCIMENTO)

Manter a irregularidade e o dever de **ressarcimento**.

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.

9.3 APROVAÇÃO E/OU EDIÇÃO DE ATOS NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DE MANDATO COM AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL, SEM PRÉVIA COMPENSAÇÃO PELA REDUÇÃO PERMANENTE DE DESPESA;

Critério: Art. 21, II, DA LRF.

Tendo em vista o óbito do gestor, quanto à sua responsabilidade, restou prejudicada a abertura do contraditório e o desenvolvimento válido e regular do processo e, neste sentido, nos termos dos art. 165 e 166 do RITCEES, as contas serão consideradas **ilíquidáveis**, tendo em vista ser materialmente impossível o julgamento de mérito.

Em razão da irregularidade 9.2, permanece o dever de ressarcimento ao erário, pelos responsáveis solidários (os demais vereadores), no valor de R\$ 91.813,32 (22.754,2303 VRTE), conforme detalhamento contido na tabela 31 desta Instrução.

O Ministério Público de Contas se manifestou, por meio do Parecer do Ministério Público de Contas 02183/2024-8 (peça 98), opinando pelo acolhimento da proposta formulada pela Instrução Técnica Conclusiva 01421/2024-3.

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

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

II FUNDAMENTOS

II.1 COMPETÊNCIA DO TCE-ES PARA EXCEPCIONALMENTE AFASTAR A APLICAÇÃO DE NORMAS CUJO CUMPRIMENTO NO CASO ENSEJE RESULTADO INCONSTITUCIONAL

Inicialmente, para fins didáticos e introdutórios, considero importante **contextualizar a competência de o TCEES apreciar a constitucionalidade de leis e atos do poder público** – pré-requisito para a aplicação dos artigos 332 a 339 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – RITCEES (Aprovado pela Resolução 261, de 04 de junho de 2013) que tratam do Incidente de Inconstitucionalidade - bem como trazer à baila a jurisprudência atualizada do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da correta interpretação da Súmula 347¹ (editada em 1963) à luz da nova ordem constitucional pátria inaugurada. Isso com a finalidade de evidenciar que as balizas interpretativas observadas pelo presente voto serão justamente aquelas veiculadas nos acórdãos prolatados pela Suprema Corte na ocasião do julgamento do Mandado de Segurança 35410/DF (relatoria do Ministro Alexandre de Moraes) e do Mandado de Segurança (MS) 25.888/DF (relatoria do Ministro Gilmar Mendes).

É relevante ressaltar que, nos moldes decididos no julgamento do MS 35410/DF, originalmente conduzido pelo Ministro Alexandre de Moraes, restou assentado que “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”. Na ocasião, o STF se posicionou pela

¹ Súmula 347-STF: O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

“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” (trechos transcritos da ementa do acórdão).

De toda sorte, posteriormente à decisão acima sintetizada, a compatibilidade da Súmula 347 com o modelo de controle de constitucionalidade delineado pela Constituição Federal continuou sendo questionada pelos operadores do Direito, tendo em vista que não houve expresse reconhecimento judicial pela superação ou pela validade da Súmula 347 no ordenamento jurídico.

Ocorre que, em agosto de 2023, o STF se manifestou novamente sobre o tema, dessa vez, tendo como relator o Ministro Gilmar Mendes. Em seu voto, o constitucionalista expressamente reconheceu a compatibilidade do entendimento sumulado com a ordem constitucional de 1988 estabelecendo parâmetros específicos para que as cortes de contas exerçam a competência que lhes foi reconhecida pela Súmula 347 do STF (vide páginas 14 a 26 do inteiro teor do Acórdão²), conferindo ao enunciado sumulado, entretanto, nova interpretação. Conforme extraído da ementa e do inteiro teor do julgado, reconheceu-se que o exercício dessa competência de **“apreciar a constitucionalidade de leis e atos do poder público”**, na verdade, significa **tão somente o afastamento da aplicação da norma no caso concreto, com efeitos entre as partes**, e é possível somente nos casos de ela ser imprescindível para o exercício do controle externo e para apenas incidentalmente afastar a aplicação de normas cuja aplicação no caso enseje um resultado inconstitucional, **isto é: não se trata de controle de constitucionalidade *stricto sensu*, nos moldes realizados pelo Poder Judiciário, mas essencialmente de permissão para afastar a aplicação da norma no caso concreto.**³

² STF. Plenário. MS 25888 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/08/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2371137>. Acesso: 02. abril 2024.

³ Neste mesmo sentido, de enfaticamente **distinguir o afastamento da aplicação da norma do caso concreto do controle de constitucionalidade** é o posicionamento da Ministra Carmen Lúcia, conforme exposto por Ricardo Schneider Rodrigues em artigo científico: “No julgado da Petição nº 4.656/PB, em 19.12.2016, o Plenário do STF reconheceu estar ao alcance do CNJ a possibilidade de afastar a aplicação de lei inconstitucional utilizada como fundamento de ato administrativo objeto de controle, inclusive para determinar aos órgãos controlados a observância desse entendimento, por meio

Colaciono a seguir, com o intuito de enriquecer o debate, os exatos termos delineados pelo Ministro Gilmar Mendes na fundamentação de seu voto:

“Com efeito, **a Constituição de 1988 operou substancial reforma no sistema de controle de constitucionalidade até então vigente no país.** Embora a nova Constituição tenha preservado o modelo tradicional de controle de constitucionalidade “incidental” ou “difuso”, é certo que a adoção de outros instrumentos, como o mandado de injunção, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, o mandado de segurança coletivo e, sobretudo, a ação direta de inconstitucionalidade, conferiu um novo perfil ao nosso sistema de controle de constitucionalidade. O texto constitucional acabou por consagrar um modelo misto de controle de constitucionalidade, é verdade, cujo ponto central reside não mais no sistema difuso, mas nas ações diretas, de perfil concentrado: o controle direto não mais pode ser visto como algo acidental e episódico dentro do sistema difuso. Afinal, sempre quando se outorga a um Tribunal especial atribuição para decidir questões constitucionais, limita-se, explícita ou implicitamente, a competência da jurisdição ordinária para apreciar tais controvérsias (ANSCHÜTZ, Gerhard. Verhandlungen des 34. Juristentags. Vol. II. Berlim, 1927, p. 208).

De toda forma, a complexidade do sistema de controle de constitucionalidade instituído em 1988, prolífico em vias processuais, **inaugurou dificuldades várias relacionadas à convivência entre os dois estilos de fiscalização de constitucionalidade.** Assim também ocorreu no campo do controle repressivo de constitucionalidade, de que aqui se cuida. Como se sabe, o controle repressivo de constitucionalidade é restrito, primordialmente, ao Poder Judiciário (art. 97 da CF) e, excepcionalmente, ao Poder Legislativo (art. 49, V, da CF) – ADI 748/RS, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 6.11.1992. **Já no que se refere à administração pública, o entendimento tradicionalmente esposado pelo direito constitucional brasileiro é no sentido de que lhe assiste a possibilidade de deixar de aplicar lei ou ato normativo inconstitucional.** (MONTEIRO, Ruy Carlos de Barros.)

[...]

A lógica subjacente ao afastamento (pela não aplicação) da norma, pela administração pública – tomando-se assim o cuidado para não se incorrer em um total nivelamento com a declaração de inconstitucionalidade de uma norma, a importar na retirada desta do mundo jurídico –, de certa maneira, é a mesma que anima o método incidental de controle de inconstitucionalidade, que, nos termos postos pelo art. 13, § 10, da Lei 221/1894, anunciava que “os juízes e tribunais apreciarão a validade das leis e regulamentos e deixarão de aplicar aos casos ocorrentes as leis manifestamente inconstitucionais”. (STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição Constitucional. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 132). **Mas o paralelo com a atividade de controle de constitucionalidade jurisdicional pela via incidental não pode ir mais longe que isso.** Nem mesmo no caso dos Tribunais de Contas, mediante

de ato formal e expresso tomado pela maioria absoluta do Conselho. A Min. Cármen Lúcia, Relatora, defendeu a possibilidade de os órgãos autônomos de controle administrativo, como o TCU, o CNJ e o CNMP, **deixarem de aplicar norma legal contrária à Constituição, por ocasião da análise de ato administrativo nela fundado.** Seria um poder implicitamente conferido a eles para fazer valer suas competências constitucionais, pois quem dá os fins, dá os meios. **Acentuou a diferença entre se declarar a inconstitucionalidade e não aplicar lei inconstitucional,** além de enfatizar o ideal da sociedade aberta de intérpretes, de Peter Häberle.” Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/download/937/629/2850> Acesso: 03 abril de 2024.

potencialização de excerto do art. 73 da Constituição, que estabelece em favor do TCU uma “jurisdição em todo o território nacional”.

Penso que a questão merece novo dimensionamento. **É premente que o afastamento de normas inconstitucionais, pelos Tribunais de Contas, seja visto menos como “um poder” (em uma acepção cujo uso corrente o aproxima de um direito do órgão) e mais como o desempenho do dever de zelar pela Constituição: porque se a interpretação da Constituição não é monopólio do Poder Judiciário (que apenas o faz com definitividade), também não o é a observância da Constituição.** (BARROSO, Luís Roberto. “Poder Executivo – Lei inconstitucional – Descumprimento (Parecer)”. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, julho-dezembro de 1990, p. 393).

[...]

, é em observância à vontade de Constituição que se deve conferir liberdade de agir à Chefia de Poder (no exercício de atividade administrativa típica ou atípica), a **órgão administrativo de estatura constitucional**, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), e, **finalmente, aos Tribunais de Contas, para que possam se orientar pela juridicidade constitucional, nela se compreendendo a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal a determinado tema, e, assim, habilitem-se a afastar norma inconstitucional – o que, em momento algum, confunde-se com declaração formal de inconstitucionalidade do preceito normativo federal, estadual ou municipal.**

(...) É inegável que o ordenamento jurídico vigente confere eficácia ampla e expansiva às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, mesmo em sede de controle incidental de constitucionalidade. Assim, também por essa trilha é possível defender que órgãos não jurisdicionais possam, ou mesmo devam, vincular-se ao entendimento jurisprudencial da Corte quanto à inconstitucionalidade de certo ato normativo, nisso incluído o Tribunal de Contas da União. Porque o princípio que as leis devem ser interpretadas conforme à Constituição não se realiza apenas negativamente (a Constituição como limite à lei), mas também em termos positivos, integrando-se, a norma superior, na interpretação dos enunciados legislativos infraconstitucionais (RUOTOLO, Marco. “Sull’interpretazione conforme a Costituzione delle leggi”. In: PESSOA, Paula et al. Processo Constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 606). **Concebido em tais termos, o tratamento de questões constitucionais por parte do TCU passa a ostentar a função de reforço da normatividade constitucional. Da Corte de Contas passa-se a esperar a postura de cobrar da administração pública a observância da Constituição, mormente mediante a aplicação dos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas ao controle externo. Nessa senda, é possível vislumbrar renovada aplicabilidade da Súmula 347 do STF: o verbete confere aos Tribunais de Contas 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).” (grifou-se!)**

Extraio do estudo do inteiro teor de seu voto, que o Ministro Gilmar Mendes faz um **breve resgate do posicionamento da Suprema Corte em relação à matéria:**

“Rememoro que o Plenário apreciou recentemente um conjunto de oito mandados de segurança, todos de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes,

impetrados contra acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) que haviam determinado aos órgãos da Administração sujeitos à jurisdição daquela Corte de Contas o afastamento da aplicação dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Lei 13.464/2017, ante a suposta inconstitucionalidade em abstrato dos referidos dispositivos (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021). **Por ocasião do referido julgamento, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos (vencidos os Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio), entendeu pela concessão da segurança, assentando a impossibilidade da realização, pelo Tribunal de Contas, de controle abstrato de constitucionalidade, com a consequente reinterpretação, à luz da Constituição de 1988, do entendimento cristalizado na Súmula 347 do STF.** Na linha do voto do Ministro Alexandre de Moraes, que conduziu a maioria naquela oportunidade, as Cortes de Contas, na qualidade de órgãos técnicos de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, são instituições cujas competências se encontram estritamente estabelecidas na Constituição, sendo **“inconcebível a hipótese de o Tribunal de Contas da União, órgão administrativo sem qualquer função jurisdicional, exercer controle de constitucionalidade nos julgamentos de seus procedimentos”** (MS 35.410, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 5.5.2021).

Em sentido convergente, registro também a posição da eminente Ministra Rosa Weber, que acompanhou o relator ressaltando apenas a possibilidade de que a Corte de Contas **“afaste a aplicação concreta de dispositivo legal reputado inconstitucional, quando em jogo matéria pacificada nesta Suprema Corte.”** (MS 35.410, Rel. Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, DJe 5.5.2021).

Ao fim e ao cabo, o cânone proposto neste voto procura **recuperar o significado originário da Súmula 347 do STF.** O enunciado tem como precedente representativo um único julgado, o RMS 8.372/CE (Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, j. 11.12.1961). Segundo consta do acórdão, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará negou registro a um ato de concessão inicial de aposentadoria que apresentava como fundamento de direito a Lei 4.316/1958, a qual fora afastada porque inconstitucional. O próprio Supremo Tribunal Federal tinha anteriormente se pronunciado acerca da constitucionalidade de outra lei cearense, a Lei 4.468/1959, que tornara sem efeito a Lei 4.316/1958. Em suma: quando o Tribunal de Contas do Estado do Ceará afastou a Lei 4.316/1958, e assim negou o registro à aposentadoria, **nada mais fez do que seguir a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.**

[...]

Como se vê, não incorre em usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal o órgão (jurisdicional ou não) que cumpre e faz cumprir a jurisprudência desta Corte em dada matéria. A propósito, nem se avenge que o marco interpretativo aqui exposto de alguma forma inviabilizaria o exercício do controle externo. Ao contrário, deve reforçá-lo.” **(grifou-se!)**

Sintetizando todo o entendimento veiculado na fundamentação acima apresentada, no que tange aos limites para o exercício da competência reconhecida pela Súmula 347 do STF, a ementa do Acórdão restou assim editada:

“(...) 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 (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961).

6.Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à **inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas** (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021). (...) STF. Plenário. MS 25888 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/08/2023.”⁴ **(grifou-se!)**

São justamente essas, portanto, as balizas que serão observadas neste voto para apreciar o incidente de inconstitucionalidade suscitado.

Nesta oportunidade, aproveito, ainda, para reiterar posicionamento exposto na ocasião de meu voto no bojo do **Processo 02862/2021 – Denúncia**, no sentido de que os artigos 176 e seguintes da LC 621/2012 e os artigos 332 a 339 do RITCEES devem ser interpretados à luz da Constituição Federal, que resultou no [Acórdão 00371/2024-7](#) abaixo transcrito:

1. ACÓRDÃO TC-371/2024:

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

1.1. JULGAR PROCEDENTE O INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE a fim de **NEGAR EXEQUIBILIDADE** ao §1º do artigo 3º e ao artigo 4º da Lei 852/2009, ao §1º do artigo 2º da Lei 1.440/2019, e ao parágrafo único do art. 61 da Lei 806/2009, por ferirem o art. 37, caput e incisos II, V, e X da CF/1988, afastando a aplicação daquele conjunto normativo no caso em concreto, enquanto vigorava;

1.2. DAR CIÊNCIA desta deliberação ao Procurador-Geral de Justiça, nos termos do art. 336 do RITCEES;

1.3. JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE a denúncia, para manter as irregularidades abaixo apontadas pela Área Técnica em sua Instrução Técnica Conclusiva, porém deixar de aplicar a pena de multa ao Sr. DORLEI FONTÃO DA CRUZ ante a baixa reprovabilidade das condutas e pelos fundamentos já expostos neste voto.

3.2.1. Pagar gratificação de serviço a ocupante de cargo de provimento em comissão

Base legal: art. 37, *caput* e incisos II e V, da CF/1988;

⁴ STF. Plenário. MS 25888 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/08/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2371137> . Acesso: 02. abril 2024.

Identificação Responsável: Prefeito Municipal Sr. Dorlei Fontão da Cruz

3.2.2 Pagar gratificação de serviço utilizando de critério discricionário

Base legal: art. 37, *caput* e inciso X, da CF/1988;

Identificação Responsável: Prefeito Municipal Sr. Dorlei Fontão da Cruz;

1.4. DAR CIÊNCIA aos interessados, na forma regimental;

1.5. ARQUIVAR OS AUTOS, após certificado o trânsito em julgado.

No mesmo sentido a jurisprudência atualizada do Supremo Tribunal Federal, aqui exposta, a respeito dos limites para o exercício da competência reconhecida pela Súmula 347, nestes termos:

“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 à competência 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.”** (grifos nossos)

Inclusive, destaco a alteração do art. 335 do RITCEES para justamente suprimir a expressão “constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos submetidos ao Tribunal de Contas” anteriormente veiculada no dispositivo, a fim de que esta Corte providenciasse o correto manejo do instituto do incidente de inconstitucionalidade.⁵ Outrossim, em relação aos aspectos procedimentais do feito, por fim, julgo oportuno esclarecer que a unidade gestora Câmara Municipal de Mantenópolis faz parte do conjunto de jurisdicionados que têm os seus respectivos processos de controle externo julgados pela Câmara dessa Corte de Contas em razão dos critérios populacional e orçamentário.

Por isso, a princípio, o pronunciamento do plenário do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) acerca do incidente de inconstitucionalidade, nos termos dos artigos 332 a 339 do Regimento Interno desta Corte, quando o feito é de competência originária das câmaras, deve ocorrer em uma etapa preliminar, separada da análise do mérito da demanda, cabendo ao plenário se pronunciar.

Pois bem. Passo à análise pormenorizada das questões de fato e de direito debatidas.

II.1.1 DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL 1.715/2022 - REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES EM DESACORDO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

É preciso rememorar que o objetivo precípuo da prerrogativa (que mais se caracteriza como poder-dever das Cortes de Contas) não é essencialmente comparar e realizar juízo de valor das leis debatidas, e sim examinar os supostos fatos e atos antijurídicos, ilegítimos e antieconômicos que decorreram da aplicação de norma.

Há que se esclarecer que embora a Câmara Municipal de Mantenópolis tenha como competência os seus julgamentos realizados em sessões das Câmaras (1ª e 2ª Câmaras), o objeto da presente demanda diz respeito a matéria de competência

⁵ Reproduzo trecho da exposição de motivos do Projeto de Emenda Regimental que promoveu a alteração do art. 335 do RITCES: “E enfim, em cumprimento ao Acórdão TC 00141/2023-2, proferido pelo Plenário deste Tribunal nos autos do Processo TC 4275/2020-2 (peça 110), a proposta de emenda regimental pretende também suprimir a expressão “constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos submetidos ao Tribunal de Contas”, contida no art. 335, do Regimento Interno”. Vide a peça 02 do Processo 02790/2023-1 Ato Normativo - Projeto de Emenda Regimental.

exclusiva do Plenário, qual seja decidir sobre o incidente de inconstitucionalidade, conforme expressa no inciso XXXV do art. 1º da Lei Complementar 621/2012⁶.

Desta feita, se fará análise tão somente quanto à aplicação da Lei Municipal 1.715/2022, restando o mérito para análise e julgamento em sua Câmara competente.

A equipe técnica, no item 5.2.1.1, do Relatório Técnico 288/2023-1 (peça 43), 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 nº 1.175/2008 fixou o subsídio mensal dos vereadores e do presidente da Câmara em R\$ 3.700,00. A Lei Municipal nº 1.609/2019 concedeu reposição salarial de 2,069% para 2018 e 7,5521% para 2019 aos vereadores, elevando o subsídio para R\$ 4.061,67, mesmo valor pago em 2020 e em 2021.

A Lei 1.715/2022 concedeu 18,89%, nas remunerações dos servidores ativos, inativos e vereadores do Poder Legislativo Municipal, ficando os subsídios dos vereadores fixados em R\$4.828,91 conforme Anexo V da Lei.

Conforme se depreende do inteiro teor da lei, a revisão abrange apenas o poder Legislativo do município de Mantenópolis.

Conforme 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).

Desta forma, observa-se que a Lei nº 1.715/2022, 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; assim, os subsídios dos vereadores do município de Mantenópolis, para o exercício 2022, deveriam observar o disposto na Lei nº 1.175/2008 atualizada pela Lei nº 1.609/2019, permanecendo no valor de R\$ 4.061,67 para o Presidente da Câmara e demais edis.

⁶ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

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

Os pagamentos dos subsídios aos vereadores foram extraídos de forma automatizada no Sistema CidadES, módulo folha de pagamento, constatando-se que foram pagos, a maior, os seguintes valores:

Tabela 1 - Gasto Individual com Subsídio – Poder Legislativo

Nº	Quadro de vereadores	Subsídio Pago R\$	Subsídio devido R\$	Diferença R\$	Valor em VRTE
1	Moacir Lopes da Silva (Presidente)	57.946,92	48.740,04	9.206,88	2.281,7546
2	Nelson Fernandes Saturnino	32.192,73	27.077,53	5.115,20	1.267,7078
3	Euzeni Borges Soares Ker	57.946,92	48.740,04	9.206,88	2.281,7546
4	Valter Nunes Cabral	57.946,92	48.740,04	9.206,88	2.281,7546
5	Carlos de Oliveira Barboza	57.946,92	48.740,04	9.206,88	2.281,7546
6	Valdeir Ribeiro de Almeida	24.144,55	20.308,35	3.836,20	950,7311
7	Reinaldo de Freitas Capaz	57.946,92	48.740,04	9.206,88	2.281,7546
8	Martim Junior Tavares	57.946,92	48.740,04	9.206,88	2.281,7546
9	Keici Kessi Jhones Rodrigues	57.946,92	48.740,04	9.206,88	2.281,7546
10	Jose Maria Tonane	57.946,92	48.740,04	9.206,88	2.281,7546
11	Jose Prata Filho	57.946,92	48.740,04	9.206,88	2.281,7546
12	Marly Teodoro Alves de Souza	57.946,92	48.740,04	9.206,88	2.281,7546
	Total:	635.806,48	534.786,28	101.020,20	25.035,9853

Ocorre que, a despeito da citação do gestor Moacir Lopes da Silva para apresentar razões de justificativas acerca da preliminar de inconstitucionalidade da Lei municipal 1.715/2022 (peça 39), que versou sobre concessão de aumento ao subsídio dos vereadores da Câmara Municipal de Mantenópolis, vieram aos autos a informação de falecimento do gestor em 12 de agosto de 2023, de acordo com a Manifestação Técnica 04102/2023-1.

Por esta razão a área técnica sugeriu a citação do atual Presidente da Câmara de Mantenópolis, senhor José Prata Filho, para se pronunciar quanto à preliminar a ser tratada em sede de incidente de inconstitucionalidade.

O senhor José Prata Filho deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentar alegações, razão pela qual decidi pela decretação de sua revelia, nos termos do Despacho 05646/2024-6 (peça 93).

A despeito de terem sido citados quanto ao pagamento de subsídio em desacordo com preceitos constitucionais, entendo ser salutar reproduzir as razões de justificativas dos demais defendentes, que foram apresentadas em conjunto, uma vez que auxiliam na arguição de inconstitucionalidade que ora se debate:

Nesse particular, verifica-se muito claramente, que ainda presente algum equívoco formal na execução não pode ensejar a condenação de ressarcimento ao erário.

Isto porque, **não houve de fato uma alteração no subsídio dos vereadores no curso da legislatura**, mas sim a revisão geral prevista no art. 37 da Constituição Federal.

(...)

Melhor explicando.

A Prefeitura Municipal de Mantenópolis/ES concedeu uma revisão anual aos seus servidores através de duas Leis Municipais (em anexo), a Lei nº 1.745/2022, que concedeu o reajuste de 10,06% (dez inteiros e seis centésimos) aos vencimentos dos servidores da administração direta e indireta do município, e a Lei nº 1.714/2022, que instituiu um reajuste a título de revisão anual geral no percentual de 8,83% (oito inteiros e oitenta e três centésimos), totalizando uma revisão anual geral de 18,89% (dezoito inteiros e nove centésimos) para o ano de 2022.

A diferença, é que a revisão anual do Poder executivo foi **fracionada** em duas leis no mesmo exercício financeiro.

Por outro lado, o Poder Legislativo Municipal, em janeiro de 2022, aprovou a revisão anual geral, nos mesmos percentuais de 18,89% (dezoito inteiros e oitenta e nove centésimos), através da lei nº 1.715/2022, promulgada em janeiro deste ano.

Não se Trata de Aumento de Subsídio: A revisão concedida pela Câmara Municipal de Mantenópolis não configura um aumento de subsídio, mas sim uma revisão geral anual, conforme preceitua a Constituição Federal, para manter o poder aquisitivo diante da inflação acumulada no período.

Legalidade da Revisão em Datas Diferentes: A legislação não impõe que a revisão geral anual ocorra exatamente na mesma data para todos os poderes, mas sim que seja assegurada anualmente, sem distinção de índices. A Câmara Municipal agiu dentro de sua autonomia ao conceder a revisão em janeiro, e o Executivo, ao realizar a revisão em duas etapas, buscou igualar o percentual total ao final do ano, atendendo ao princípio da isonomia.

Autonomia dos Poderes: O Poder Legislativo possui autonomia para gerir seus recursos e pessoal, desde que respeite os limites constitucionais e legais, o que inclui a revisão geral anual.

Ausência de Dano ao Erário: Não houve dano ao erário, pois a revisão não representou um aumento real, mas uma necessária atualização inflacionária.

Assim, a revisão geral anual deve ser concedida sempre na mesma data e sem distinção de índices, o que significa que ela deve ser aplicada de forma isonômica a todos os servidores e em um momento específico do ano, normalmente definido em lei. Essa previsibilidade é semelhante à proteção oferecida pelo princípio da anterioridade, pois ambos garantem que os cidadãos possam se organizar financeiramente com base em informações conhecidas previamente.

Além disso, assim como a lei que institui ou aumenta um tributo, por exemplo, não pode ser aplicada no mesmo exercício financeiro em que foi publicada, a revisão geral anual também não pode retroagir para períodos anteriores à sua vigência. No entanto, a revisão pode refletir a inflação acumulada de períodos anteriores, desde que a lei que a conceda seja publicada e entre em vigor dentro do exercício financeiro em que será aplicada, respeitando o princípio da anterioridade nonagesimal, que exige um interstício mínimo de 90 dias entre a publicação da lei e a cobrança do tributo ou a aplicação do reajuste salarial.

Vê-se então, que não há no caso concreto dolo, dano ao erário ou erro grosseiro que possa justificar a punição dos responsáveis.

(...)

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.

A Instrução Técnica Conclusiva – ITC 01421/2024-3 (peça 95), analisando as justificativas dos defendentes, apresentou as seguintes considerações, corroboradas pelo Ministério Público de Contas:

Conforme mencionado a defesa **não** encaminhou documentação de suporte. Desta forma, foi realizada consulta ao Diário Oficial dos Municípios para verificar o teor das Leis nº 1714/2022 e 1745/2022, mencionadas pela defesa.

Constata-se que a Lei 1714/2022, de 21/01/2022 e publicada em 24/01/2022, concedeu aumento de 8,83%, a título de revisão geral anual, aos servidores da administração direta e autárquica do Município, aos Secretários Municipais, não se aplicando ao Prefeito e Vice-Prefeito, produzindo efeitos a partir de 01 de janeiro de 2022.

(imagem)

Com relação à Lei 1745/2022, de 28/12/2022 e publicada em 29/12/2022, constata-se que concedeu aumento de 10,06%, a título de revisão geral anual, aos servidores da administração direta e autárquica do Município, aos Secretários Municipais, não se aplicando ao Prefeito e Vice-Prefeito, produzindo efeitos a partir de 01 de janeiro de 2023.

(imagem)

Constata-se que, ao contrário do que afirmam os defendentes, a revisão geral anual do exercício de 2022 concedida ao Poder Executivo **não** foi parcelada. Para o exercício de 2022 foi concedido 8,83% de aumento a título de revisão geral (Lei 1714/2022), sendo que o percentual de 10,06% se refere ao exercício de 2023 (Lei 1745/2022).

Desta forma, a Lei 1715/2022 apresenta **distinção de índice**, não se tratando, portanto, de lei de revisão geral anual.

A possibilidade de conceder alteração no valor dos subsídios pagos aos *edís* é a revisão geral anual, que só existe quando aplicada a todos os agentes públicos do município, em mesma data base e **sem distinção de índice**.

Convém registrar que em Acórdão de 16/12/2021, no âmbito do Recurso Extraordinário 1.344.400 do Supremo Tribunal Federal, verificou-se que os precedentes dominantes daquela Corte é no sentido de que “*é inconstitucional lei municipal que prevê o reajuste anual do subsídio de agentes políticos municipais, por ofensa ao princípio da anterioridade, previsto no artigo 29, VI, da Constituição Federal*”.

Entretanto, o entendimento do TCEES positivado e aplicado desde 2010, na forma da IN 26, é no sentido de que os subsídios dos vereadores podem ser alterados mediante a hipótese de revisão geral anual prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, aplicando-se aos *edís* o mesmo índice de reajustamento dos servidores municipais, observada a iniciativa do Chefe do Poder Executivo para inaugurar o processo legislativo.

E, de acordo com o Parecer Consulta TCEES nº 13/2017, 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.

Portanto, de acordo com o que foi decidido pelo TCEES, a possibilidade de conceder alteração no valor dos subsídios pagos aos *edís* é a revisão geral anual, que só existe quando aplicada a todos os agentes públicos do município, em mesma data base e **sem distinção de índice**.

Não observado qualquer um dos requisitos, trata-se de aumento, o que é vedado para os vereadores, nos termos da Constituição Federal, art. 37, inciso X, bem como IN TCEES 26/2010.

Frisa-se que a Lei 1715/2022 concedeu um aumento de 18,89% nos vencimentos dos servidores do Poder Legislativo, não sendo aplicado aos servidores do Poder Executivo, que tiveram um aumento de 8,83% conforme Lei 1714/2022.

Ademais, parece claro que o princípio “*isonômico*” norteia a norma que determina que sejam revisados, *sempre na mesma data* e *sem distinção de*

índices, a remuneração e os subsídios dos agentes públicos, como dito na própria defesa:

(...)

Assim, a revisão geral anual deve ser concedida sempre na mesma data e sem distinção de índices, o que significa que ela deve ser aplicada de forma isonômica a todos os servidores e em um momento específico do ano, normalmente definido em lei.

(...)

Não há, em relação a esse interesse protegido na Constituição, razão que justificasse a distinção de uns servidores em relação a outros, na medida em que **todos, sem exceção**, sofrem os efeitos corrosivos da perda do poder aquisitivo em suas remunerações ou subsídios, sendo, portanto, neste aspecto, rigorosamente iguais. Por isso, a norma constitucional, ao determinar que a revisão **geral** se proceda em uma só data e com um mesmo índice, o faz atenta aos ditames de igualdade, visando a idêntico tratamento, que necessariamente deve ser preservado na legislação correlata.

Sempre ressaltou o STF que pela revisão geral anual estava mais uma vez abraçada a isonomia, tão indispensável quando se vive em um Estado Democrático de Direito (excerto do voto do Min. Marco Aurélio na ADIn nº 2.726/DF), e que o art. 37, X, da Constituição, que impõe se faça na mesma data *'a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção entre servidores públicos civis e militares'*, é um corolário do princípio fundamental da isonomia (excerto do voto do Min. Sepúlveda Pertence na ADIn-MC nº 526).

Considerando que o pagamento da revisão geral anual está em desacordo com o determinado no art. 37, X, da CRFB/1988 e, que as justificativas analisadas anteriormente não foram suficientes para sanar a questão, opinamos pela **irregularidade dos pagamentos efetuados**, sendo **passíveis de devolução** os valores pagos a esse título, conforme metodologia de cálculo apresentada na Tabela a seguir.

(imagem)

In casu, foi arguida preliminar de inconstitucionalidade da Lei Municipal 1.715/2022, em razão da revisão geral anual somente aos servidores e aos agentes políticos do Poder Legislativo do município de Mantenópolis, 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 subseqüente, 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.

De acordo com o caso que ora se analisa, 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 e reiterando as considerações traçadas em sede de Instrução Técnica Conclusiva 1421/2024, 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 aplicabilidade**, exclusivamente para o presente caso, por violar o art. 37, X da CF/1988, afastando sua aplicação por apresentar resultado contrário à jurisprudência do STF, no que respeita à deflagração de processo legislativo que vise à revisão geral.

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:

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 APLICABILIDADE** à **Lei Municipal 1.715/2022** do município de Mantenópolis, 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 **DAR CIÊNCIA** aos interessados.

III.3 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 EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I RELATÓRIO

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual de Ordenador, da Câmara Municipal de Mantenópolis, relativas ao exercício de 2022, sob responsabilidade do Sr. Moacir Lopes da Silva, Presidente da Câmara à época dos fatos.

Permito-me, no que diz respeito aos demais pontos a serem relatados, fazer remissão aos resumos dos fatos já elaborados por ocasião da elaboração do Voto do Relator 3230/2024, do Conselheiro Rodrigo Flavio Freire Faria Chamoun (doc. 99).

Em razão das considerações contidas no voto supramencionado, entendi por bem pedir vista dos autos para melhor analisar os fatos e documentos que compõem este caderno processual.

Trago, assim, o processo a Plenário para continuidade de seu trâmite, mas não sem antes atentar acerca de percalço ocorrido no íterim Do trâmite processual que envolve os presentes autos.

II FUNDAMENTAÇÃO

Como afirmado preteritamente, trata-se de Prestação de Contas Anual de Ordenador, da Câmara Municipal de Mantenópolis, relativas ao exercício de 2022, sob responsabilidade do Sr. Moacir Lopes da Silva, Presidente da Câmara à época dos fatos.

De plano, afirmo que acompanho o eminente Relator na análise da competência deste Tribunal de Contas para, excepcionalmente, afastar a aplicação de normas cujo cumprimento no caso concreto enseje resultado inconstitucional. Restrinjo a divergência quanto ao trâmite processual para abertura de preliminar de incidente de inconstitucionalidade, para posterior julgamento do incidente e eventual julgamento de mérito.

Explico.

Por ocasião da Instrução Técnica Inicial 156/2023 (doc. 45), a área técnica desta Corte identificou a preliminar processual de Incidente de Inconstitucionalidade, preliminar esta mantida na Instrução Técnica Conclusiva 1421/2024 (doc. 95), e acompanhada pelo Parecer do Ministério Público de Contas 2183/2024 (doc. 98).

Em seu Voto, o Relator acompanha a área técnica e o Ministério Público de Contas, acolhendo a preliminar processual de incidente de inconstitucionalidade e, no mesmo ato, julgando a preliminar acolhida e negando aplicabilidade da lei questionada, sem notificação .

A preliminar processual de incidente de inconstitucionalidade vem disposto no art. 332 e ss.⁷ do Regimento Interno – Resolução 261/2013 – e no art. 176 e 177 ⁸ da Lei Orgânica do Tribunal de Contas Espírito Santo.

O procedimento a ser adotado, conforme disposto no RITCEES desta Corte, segue as seguintes premissas: i) o incidente de inconstitucionalidade tramita no próprio processo em que for suscitado; ii) na instrução do incidente, deve ser assegurado o contraditório, conforme art. 334 do RITCEES, sendo concedida a oportunidade para o representante do ente jurisdicionado se manifestar sobre a constitucionalidade da lei ou do ato; iii) o julgamento deve ser feito pelo Plenário; iv) a decisão que negar aplicabilidade à lei ou ao ato tido por inconstitucional requer o voto da maioria absoluta dos membros.

Assim, a legislação deste Tribunal de Contas prevê especificamente, na instauração e instrução do incidente de inconstitucionalidade o direito ao contraditório. Assim, nos presentes autos, o mais adequado seria a instauração de uma preliminar de incidente de inconstitucionalidade do respectivo dispositivo inconstitucional àquela situação concreta trazida ao nosso âmbito, **com notificação do representante do ente jurisdicionado com competência para se manifestar sobre a constitucionalidade da lei**, para posterior julgamento da inconstitucionalidade.

Da análise dos autos observa-se, no entanto, que o devido contraditório, assegurado pelo art. 334 do RITCEES, não foi oportunizado. Isso pois, quando da Manifestação Técnica 4102/2023 (doc. 87) a citação para “se manifestar sobre eventual e posterior arguição de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.715/2022, no que tange ao aumento inconstitucional concedido aos subsídios dos vereadores, item 5.2.1.1 a) do

⁷ **Art. 332.** O Tribunal, no exercício das suas atribuições, poderá pronunciar-se sobre a inconstitucionalidade de leis e de atos do Poder Público.

⁸ **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 prejulgado a ser aplicado a todos os casos submetidos ao Tribunal de Contas.

RT 288/2023-1 Incidente de inconstitucionalidade – Reajuste de subsídios de vereadores em desacordo com a Constituição da República” foi, erroneamente, dirigida ao atual responsável pela Câmara Municipal de Mantenópolis, o Sr. José Prata Filho, ao invés de ser dirigida à Procuradoria Jurídica do Município, órgão competente para promover a defesa do ato inquinado de inconstitucionalidade.

Ou seja, em função da citação a pessoa diversa da Procuradoria Jurídica Municipal para se manifestar sobre a constitucionalidade da lei, o julgamento do incidente de inconstitucionalidade na atual situação processual feriria a garantia ao contraditório.

Entendo, portanto, que sejam os autos submetidos à julgamento do Plenário desta Corte para votação quanto à instauração do incidente de inconstitucionalidade, com devida oportunidade de contraditório por meio de notificação à Procuradoria Jurídica do Município de Mantenópolis.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Ante todo o exposto, divergindo em parte com o entendimento apresentado pelo Conselheiro Relator Rodrigo Flavio Freire Farias Chamoun, VOTO no sentido de que o Plenário aprove a seguinte proposta de decisão que submeto à consideração.

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

III.1 **INSTAURAR** o incidente de inconstitucionalidade previsto no art. 332 da Resolução TC 261/2013, em face do art. 28 da Lei Municipal 2000/1997, com base na Instrução Técnica Inicial 156/2023 e na Instrução Técnica Conclusiva 1421/2024, cujo teor reconheceu a inconstitucionalidade de lei municipal;

III.2 **NOTIFICAR** a Procuradoria Jurídica do Município de Mantenópolis/ES para, querendo, promover a defesa do ato inquinado de inconstitucionalidade no prazo de 15 (quinze) dias;

III.3 **SOBRESTAR** a análise da questão de mérito deste feito até que sobrevenha pronunciamento do Plenário desta Corte de Contas acerca da suposta

inconstitucionalidade de lei municipal, retornando os autos, posteriormente, à 2ª Câmara deste Egrégio Tribunal de Contas para continuidade do julgamento de mérito

DAVI DINIZ DE CARVALHO

Conselheiro

1. ACÓRDÃO TC-925/2024:

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

1.1. ACOLHER o INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE, para **NEGAR APLICABILIDADE à Lei Municipal 1.715/2022** do município de Mantenópolis, 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;

1.2. DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.3. 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 do relator, conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Vencidos o conselheiro Davi Diniz de Carvalho, que votou para instaurar o incidente de inconstitucionalidade, sobrestando os autos, e o conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, que o acompanhou.

3. Data da Sessão: 15/8/2024 - 41ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (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 TAUFNER

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 JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões