

**ACÓRDÃO 01609/2019-8 – PLENÁRIO**

**Processo:** 03286/2018-7  
**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Prefeito  
**Exercício:** 2017  
**UG:** PMSJC - Prefeitura Municipal de São José do Calçado  
**Relator:** Rodrigo Coelho do Carmo  
**Responsável:** JOSE CARLOS DE ALMEIDA  
**Procurador:** PABLO DE ANDRADE RODRIGUES (OAB: 10300-ES)

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO –  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO  
CALÇADO - EXERCÍCIO DE 2017 - INCIDENTE DE  
INCONSTITUCIONALIDADE - NEGAR PROVIMENTO  
– DAR EXEQUIBILIDADE DA LEI MUNICIPAL  
1991/2016 – DAR CIÊNCIA AOS INTERESSADOS –  
REMETER OS AUTOS A SEGUNDA CÂMARA PARA  
JULGAMENTO DO MÉRITO**

**O CONSELHEIRO RELATOR RODRIGO COELHO DO CARMO:**

**I. RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de São José do Calçado, referente ao exercício financeiro de 2017, sob a responsabilidade do Senhor José Carlos de Almeida.

As peças contábeis encaminhadas a esta Corte, foram analisadas pela Secretaria de Controle Externo de Contas, que expediu Relatório Técnico 00461/2018-1, evidenciando achados e opinando pela citação da responsável, para apresentação de justificativas.

A **Decisão Segex 00563/2018-3** motivou a citação do responsável diante dos seguintes achados:

- 2.1 Descumprimento de prazo de envio da PCA (passível de sanção por multa conforme art.135 da LC 621/12).
- 4.3.3 Não conformidade entre o somatório das receitas orçamentárias das unidades gestoras e o total evidenciado no Balanço Orçamentário Consolidado.
- 4.3.4 Não conformidade entre o somatório das despesas orçamentárias das unidades gestoras e o total evidenciado no Balanço Orçamentário consolidado.
- 5.1 Não conformidade entre o somatório dos termos de disponibilidades da Prefeitura, Câmara, Fundo de Saúde e Ipas, e o montante evidenciado no Termo de Disponibilidade consolidado.
- 5.2 Não conformidade entre o somatório das disponibilidades da Prefeitura, Câmara Fundo de Saúde e Ipas, e o montante evidenciado no Balanço Financeiro consolidado.
- 6.1 Demonstrativo da Dívida Flutuante não evidencia a totalidade dos valores devidos.
- 6.2 Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (Relação de Restos a Pagar, Ativo Financeiro, Termo de Verificação de Caixa).
- 8.4 Ausência de parecer emitido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social da Saúde.
- .Transferências de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional.
- **12.1 Incidente de Inconstitucionalidade-princípio da anterioridade na fixação dos subsídios (art. 29, VI, da CF/88).**
- 12.2 Pagamento irregular de subsídio ao prefeito e vice-prefeito.
- 13.1.7 Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício anterior da conta Caixa e Equivalentes de Caixa.
- 13.1.9 Divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial.
- 13.1.10 Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores.

Nos termos da Decisão, o citado foi decretado revel por meio do Despacho 66474/2018-5.

Após foram os autos encaminhados a Secretaria de Controle Externo de Previdência e Pessoal (SecexPrevidência), que informou, após análise da Prestação de Contas Anual, exercício de 2017 do Instituto de Previdência Social dos Servidores do Município

de São José do Calçado (IPESC), que se materializou por meio do Relatório Técnico 00645/2019-6, nos autos do processo TC 08991/2018-6, verificou-se que não foram constatadas irregularidades atribuídas ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

Em ato contínuo, o Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia, através da **Instrução Técnica Conclusiva 04213/2019-2**, opinou no sentido de que seja emitido Parecer Prévio pela **rejeição** das contas pertinentes ao exercício de 2017 da Prefeitura Municipal de São José do Calçado, na responsabilidade do **Sr. José Carlos de Almeida**, conforme dispõem o inciso III, art. 132, do Regimento Interno e o inciso III, art. 80, da Lei Complementar 621/2012, em face da manutenção das irregularidades.

O Ministério Público de Contas, na lavra do Procurador Especial de Contas, Luis Henrique Anastácio da Silva, manifestou-se em consonância com a área técnica.

É o relatório.

## **II. PRELIMINAR: INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE**

A equipe técnica suscitou incidente de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 1991, data de 22 de novembro de 2016, que fixou os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito, majorando os subsídios para a legislatura que se iniciou em 2017/2020, por supostamente violar princípio da anterioridade na fixação dos subsídios (art. 29, VI, da CF/88), e o Parecer Consulta 47/2004, a fixação dos subsídios dos agentes políticos deverá ocorrer antes das eleições municipais.

Apontou o RT 00461/2018-1, o pagamento irregular de subsídios de R\$ 120.000,00 em 2017 ao prefeito, quando eram devidos R\$ 96.000,00; e pagamento irregular de R\$ 72.000,00 em 2017 ao vice-prefeito, quando eram devidos R\$ 48.000,00. O excedente para o prefeito corresponde a R\$ 24.000,00 (7.531,7747 VRTE) e também R\$ 24.000,00 (7.531,7747 VRTE) para o vice-prefeito, totalizando R\$ 48.000,00 (15.063,5493 VRTE).

Preliminarmente trago o art. 29, VI, da CF/88:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara

Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

**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;** (Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998) (...)

E também o Parecer Consulta 47/2004:

Em suma, o consulente pretende seja esclarecido se a previsão legal de fixação da remuneração dos agentes políticos, antes das eleições, abarca todas as fases do Processo Legislativo. Vejamos: **Uma Câmara Municipal procurando não ter prejuízo político aprova no dia anterior ao das eleições municipais, os subsídios dos Vereadores, Prefeito e Vice-Prefeito, entretanto, o Prefeito Municipal, dentro do Prazo estabelecido pela Lei Orgânica Municipal que é de 15 (quinze) dias úteis, veta esse Projeto por entender contrário ao interesse público, vindo o mesmo (veto) posteriormente ser rejeitado pelo Poder Legislativo e conseqüentemente promulgado pela Presidente da Câmara, após as eleições municipais.** Trata-se da análise do Princípio da Anterioridade, insculpido na Lei Orgânica Municipal. **A “regra da legislatura” prevê a fixação da remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores por uma legislatura para vigorar na subseqüente, antes das eleições municipais. Tal regra guarda consonância com os Princípios da Moralidade e da Impessoalidade.** Após as eleições já se saberá qual a futura composição do corpo legislativo e também quem ocupará o cargo de Chefe do Poder Executivo. A fixação dos subsídios em momento posterior não se revestiria, portanto, dos aspectos de independência e imparcialidade que decorrem da prévia fixação. Demonstrando o entendimento de nossas cortes superiores, reportamo-nos ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal e também do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: “(...) STF – *“Por entender inócua a alegada ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I), a Turma manteve acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que anulava Resoluções da Câmara do Município de Americana as quais reduziram, de maneira expressiva, os subsídios dos vereadores para a legislatura subseqüente, em momento posterior às eleições municipais.”* (STF – 2ª t. – Rextr. nº 213.524/SP – Rel. Min. Marco Aurélio, decisão: 19- 10-1999. Informativo STF, nº 167). “(...) TJSP – (...) Quando a lei fala em fixação da remuneração, em cada legislatura, para a subseqüente, necessariamente prevê que tal fixação se dê antes das eleições que renovem o corpo legislativo. Isso decorre da “ratio essente” do preceito. Ora, se essa fixação se desse depois das eleições para a Casa Legislativa, os legisladores estariam infringindo a finalidade do preceito, pois, eventualmente, estariam fixando os próprios subsídios.” (1º Tribunal de Alçada Civil de São Paulo – 1ª Câmara Civil – Apelação Civil nº 179.306-1/Araras, decisão: 24-11-1992) (...) Finalidade da “regra da legislatura”: **TJSP** – “Essa regra da anterioridade, conforme já se anotou, tem como fundamento básico os princípios da moralidade e da impessoalidade, que norteiam todos os atos da Administração Pública, impedindo que o Poder Legislativo, no curso de uma determinada legislatura, beneficie ou prejudique arbitrariamente e discriminatoriamente o Chefe do Poder Executivo e seu substituto, alterando o valor de suas remunerações.” (TJSP – 4ª Câmara – Apelação Civil nº 243.261-1/7/SP). “Regra da Legislação e impossibilidade de alteração de subsídios após as eleições: TJSP – “A lei, ao estipular que a fixação dos subsídios dos vereadores seja feita em cada legislatura para a subseqüente, prevê necessariamente, que o valor seja fixado antes das eleições, enquanto os vereadores não saibam se serão ou não reeleitos. Se a fixação fosse feita após as eleições, eles estariam fixando, com certeza, os próprios vencimentos, contrariando o espírito das leis. (...) (JTJ 153/152)” (grifos nossos) Desta forma, para que o objetivo da regra da legislatura seja alcançado, devem estar finalizadas antes das eleições municipais, as fases introdutória e constitutiva do Processo Legislativo (fase introdutória – iniciativa

da lei; fase constitutiva – deliberação parlamentar e deliberação executiva: sanção ou veto). Pondera o Consulente que “o Projeto continuou em deliberação, pois tornou-se necessário uma nova votação para apreciação do veto do Poder Executivo, votação esta que aconteceu após as eleições municipais.” Ora, a apreciação do veto pelo Legislativo é anterior à promulgação da lei, fazendo parte, portanto, da fase constitutiva, quando ocorrem as deliberações acerca do Projeto. Deve, assim, ocorrer antes das eleições municipais. Já a promulgação e a publicação ocorrem na fase complementar do Processo Legislativo, apresentando-se como condição de eficácia do ato normativo, que já encontra-se perfeito e acabado. Isso depreende-se da leitura do art. 66, § 7º da Constituição Federal, que já menciona como lei o ato a ser promulgado. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, citando José Afonso da Silva assinala que “da promulgação decorrem dois efeitos – um é ‘tomar conhecidos os fatos e atos geradores da lei’; ‘o segundo é indicar, até que os tribunais se pronunciem em contrário, que a lei é válida, executável e obrigatória – válida e eficaz; quer dizer: a comunicação administrativa por intermédio de uma autoridade, investida de altos poderes pela Constituição, carrega, a respeito do ato-lei – objeto da comunicação, uma presunção *juris tantum* de que a lei é apta a produzir todos os seus efeitos jurídicos próprios.” A nosso ver, portanto, não há descumprimento da regra da anterioridade se a promulgação e a publicação da lei ocorrem após as eleições municipais. Os princípios da moralidade e impessoalidade permanecem resguardados, já que nesta fase a manifestação de vontade dos agentes públicos já ocorreu. Finalmente, questiona o Consulente a respeito da constitucionalidade da lei cujo veto foi apreciado após as eleições municipais. Verifica-se que tal lei não se compatibiliza com a Lei Orgânica Municipal (em razão de infringir a regra da anterioridade), sendo, portanto, inválida. CONCLUSÃO Deste modo, considerando o ordenamento pátrio aplicável ao presente caso e a fundamentação exposta, opinamos para, no mérito, responder ao questionado nos termos elencados neste feito. Esse é o nosso entendimento.

Isto posto, analisando-se a Lei Municipal nº 1991/2016 que “fixa os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e de Secretário Municipal, para a legislatura de 2017 a 2020”, ou seja, estabelece qual valor será pago a título de subsídios aos vereadores na legislatura, observo que, o texto dos artigos primeiro e segundo, determinam que “o subsídio mensal do Prefeito do Município de São José do Calçado, a partir de 1º de janeiro de 2017, devido a partir da posse, fica inicialmente fixado em R\$ 10.000,00 (dez mil reais)” e “o subsídio mensal do Vice-Prefeito do Município de São José do Calçado, a partir de 1º de janeiro de 2017, devido a partir da posse, fica inicialmente fixado em R\$ 6.000,00 (seis mil reais)” respectivamente.

Pois bem, afirma o corpo técnico desde Corte de Contas que fixação dos subsídios dos agentes políticos deverá ocorrer antes das eleições municipais, outubro/2016. Contudo cabe trazer o disposto na Lei Orgânica do Município de São José do Calçado, o qual deixa clarividente que a restrição a qual se submete o princípio da anterioridade se reserva, tão somente, quanto a figura dos Vereadores, *in verbis*:

Art. 20 – São atribuições exclusivas da Câmara Municipal:  
(...)

**V – Propor e aprovar o projeto de lei que disponha sobre os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais e, no último ano da legislatura, o referente aos subsídios dos Vereadores a vigorarem durante a legislatura seguinte;** (Nova redação dada pela Emenda a LOM nº 020, de 11/08/2008).  
(...)

Neste contexto, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Recurso Extraordinário 484307/PR de Relatoria da eminente Ministra Cármen Lúcia, acentuou, em síntese que já há jurisprudência firmada no sentido de *“que as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19/1998 não proibiram a aplicação do princípio da anterioridade, mas apenas retiraram a obrigatoriedade desse princípio, ficando para os municípios, dotados de autonomia e competência para a regulamentação do sistema remuneratório de seus agentes políticos, a liberdade para instituí-lo ou não”*.

Portanto, manifesta-se a Suprema Corte reconhecendo a autonomia municipal em legislar sobre a regra da anterioridade na fixação dos subsídios dos agentes políticos. Deste modo, me filiando ao entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal, entendo pelo afastamento do incidente apontado e assim, verifico que a Lei Municipal 1991/2016 está sob o manto da legalidade e constitucionalidade, já que foi expedida conforme ao disposto pela Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal.

Nesse contexto, **divirjo do entendimento técnico e ministerial, afasto incidente de inconstitucionalidade, dando exequibilidade a Lei Municipal 1991/2016.**

**RODRIGO COELHO DO CARMO**

**Conselheiro Relator**

## **1. ACÓRDÃO**

**VISTOS**, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3286/2018-7, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas, **VOTO:**

**1.1. Negar provimento** ao incidente de inconstitucionalidade, dando **exequibilidade** da Lei Municipal 1991, de 22 de novembro de 2016, de acordo com as razões expostas.

**1.2. Dar ciência** aos interessados do teor da decisão, conforme art. 91, §3º do Regimento Interno desta Corte de Contas;

**1.3. Remeter** os a 2ª Câmara para prosseguimento do feito;

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 26/11/2019 – 41ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (vice-presidente no exercício da presidência), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Manoel Nader Borges e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

**Vice-presidente no exercício da presidência**

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

**Procurador-geral do Ministério Público de Contas**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das sessões**