



## Acórdão 01311/2020-4 - Plenário

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processos:** 12463/2019-9, 16313/2019-5

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Denúncia

**UGs:** CMC - Câmara Municipal de Colatina, PMC - Prefeitura Municipal de Colatina

**Relator:** Domingos Augusto Taufner

**Denunciante:** Identidade preservada

**Responsável:** SERGIO MENEGUELLI

**Procuradores:** GLEIDE MARIA DE MELO CRISTO (OAB: 6532-ES), JUSCILEIA ROCHA DE OLIVEIRA (OAB: 22366-ES), NIVALDA ZANOTTI (OAB: 6507-ES), HENRIQUE GEAQUINTO HERKENHOFF (OAB: 20615-ES), LUCAS WENDELL DA SILVA FREIRE (OAB: 18476-ES)

### FISCALIZAÇÃO – DENÚNCIA – PREFEITURA E CÂMARA MUNICIPAL DE COLATINA – NÃO ACOLHER INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI COMPLEMENTAR nº 99, DE 2 DE MAIO DE 2019.

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:**

#### RELATÓRIO

Tratam os autos de Denúncia apresentada pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Colatina e Governador Lindenberg (SISPMC), em face da Prefeitura Municipal de Colatina, sob a alegação das seguintes irregularidades:

- Aumento de despesas com pessoal quando já ultrapassado 95% do limite de despesas com pessoal;
- Vinculação salarial indevida dos procuradores municipais com os procuradores da Câmara Municipal; e
- Procuradores municipais percebendo remuneração sem respeito ao teto do prefeito municipal.

Ato seguinte, em atendimento ao despacho deste relator, o Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV elaborou a Manifestação Técnica (evento 10) e opinou pela presença dos requisitos de admissibilidade, bem como de indícios de irregularidade na Lei Complementar Municipal nº 99, de 2 de maio de 2019, capazes de evidenciar a hipótese de equiparação e vinculação salarial dos procuradores municipais, que passaram a ter como referência a remuneração dos procuradores da Câmara Municipal, em desconformidade com o art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal. Por fim sugeriu a adoção de medida cautelar para o feito.

A medida cautelar, por derradeiro, não foi acolhida por esta Corte de Contas, conforme se observa na Decisão TC n. 2412/2019 (evento 27) e cito aqui trecho das considerações iniciais presente na Instrução Técnica Conclusiva n. 2879/2020 (evento 49) em que resume o desenrolar processual até a decisão citada:

Recebidos os autos, o relator, por meio da Decisão Monocrática 726/2019, decidiu pela oitiva do responsável, na forma do art. 307, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal, sem prejuízo de eventual adoção da medida em momento oportuno.

Notificado, o Sr. Sérgio Meneguelli, Prefeito Municipal de Colatina, prestou suas informações, refutando a vinculação salarial dos procuradores municipais, bem como a impossibilidade de utilização do Parecer Consulta 023/2004 como “precedente”, a necessidade de se observar os arts. 20 e 21 da LINDB, além de tecer considerações acerca da carreira da advocacia pública, dentre outros pontos.

Na sequência, os autos retornaram à área técnica, que elaborou a Manifestação Técnica 10391/2019-9, reiterando o opinamento para a adoção de medida cautelar, determinando ao Prefeito Municipal que se absteresse de aplicar o art. 3º da Lei Complementar Municipal nº 99/2019, acrescendo, nesta oportunidade, como elemento que poderia conduzir à nulidade da norma, a ausência da estimativa de impacto orçamentário-financeiro no processo legislativo, nos termos do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Divergindo parcialmente da área técnica e acompanhando integralmente o voto do relator, a Segunda Câmara deste Tribunal, à unanimidade, decidiu:

- 1.1 CONHECER a presente denúncia tendo em vista a presença dos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 177 do Regimento Interno desta Corte de Contas.
- 1.2 INDEFERIR a medida cautelar pleiteada tendo em vista a ausência dos requisitos autorizadores.
- 1.3 DETERMINAR o prosseguimento do feito no rito ordinário.
- 1.4 DETERMINAR a OITIVA DA PARTE, preferencialmente por meio eletrônico, do Sr. Sérgio Meneguelli – Prefeito Municipal de Colatina, para que no prazo de 10 (dez) dias se pronunciem

quanto a decisão, de acordo com o disposto no artigo 307, §3º do Regimento Interno desta Corte de Contas.

1.5 NOTIFICAR o Sr. Sérgio Meneguelli – Prefeito Municipal de Colatina para que no prazo de 10 (dez) dias encaminhe a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da Lei Complementar 99/2019.

1.6 Dar ciência ao representante do teor desta decisão.

Novamente notificado, o Sr. Sergio Meneguelli prestou suas informações, carreando aos autos planilha contendo a metodologia de cálculo da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a cópia integral do projeto de lei enviado à Câmara Municipal, que redundou na aprovação da Lei Complementar Municipal nº 99/2019.

Protocolizada a defesa o processo retornou à área técnica, a qual, por meio Manifestação Técnica n. 14662/2019 (evento 38) e da Instrução Técnica Inicial n. 980/2019-6 (evento 40), sugeriu a citação do prefeito municipal, Sr. Sérgio Meneguelli, para que apresentasse suas razões de justificativas, bem como os documentos que entendesse necessários em razão dos seguintes achados:

4.1 Aumento de despesa sem integral estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

4.2 Equiparação de vencimento do poder executivo à carreira do poder legislativo.

Por conseguinte, após nova manifestação do agente citado, o Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV elaborou a Instrução Técnica Conclusiva n. 2879/2020 (evento 49) com a seguinte proposta de encaminhamento:

**3.1 PRELIMINARMENTE**, sejam os presentes autos submetidos ao Plenário, nos termos do art. 176, parágrafo único, da Lei Complementar nº 621, de 8 de março de 2012, c/c art. 337, caput, do Regimento Interno deste Tribunal, dando-se interpretação conforme à Constituição ao art. 3º da Lei Complementar Municipal nº 99, de 2 de maio de 1999, no sentido de que o dispositivo é constitucional desde que qualquer alteração na tabela correspondente ao Nível IX, do Anexo IV-A, da Lei Municipal nº 5.752/2011, com a redação dada pela Lei Municipal nº 6.584/2019, não implique na alteração automática dos vencimentos dos Procuradores Municipais do Poder Executivo, afastando-se, deste modo, uma das hipóteses de incidência da norma que se revela contrária ao inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal, preservando-se, assim, a compatibilidade do texto com a ordem constitucional.

**3.2 NO MÉRITO**, opina-se por:

**3.2.1 REJEITAR** as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Sérgio Meneguelli, Prefeito Municipal de Colatina, em relação ao item 2.1 desta Instrução Técnica Conclusiva, em razão de grave infração à norma legal de

natureza financeira, considerando a evidência de que o gestor promoveu aumento de despesa de pessoal sem a integral estimativa de impacto orçamentário-financeiro, violando o art. 16, inciso I e § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**3.2.2 ACOLHER** as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Sérgio Meneguelli, Prefeito Municipal de Colatina, em relação ao item 2.2 desta Instrução Técnica Conclusiva, nos termos da fundamentação;

**3.2.3 APLICAR MULTA** ao Sr. Sérgio Meneguelli, Prefeito Municipal de Colatina, com base no art. 135, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal c/c art. 389, inciso II, do seu Regimento Interno, face à manutenção da irregularidade descrita no item 2.1 desta Instrução Técnica Conclusiva, considerando, nos termos do art. 388 do Regimento Interno, entre outras circunstâncias, o grau de reprovabilidade da conduta do agente, a gravidade da falta e o potencial de lesividade dos atos para a Administração Pública, observado o princípio da proporcionalidade;

**3.2.4.** Considerar **PROCEDENTE** a denúncia, nos termos do art. 178, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal.

**3.2.5 RECOMENDAR** ao gestor que regulamente as disposições referentes à carreira de Procurador Jurídico e de Procurador Municipal estatutário (PMNS-II-B) do Poder Executivo, por meio de lei específica que disponha sobre a estrutura do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Colatina, revogando-se a remissão ao plano de carreira de servidores do Poder Legislativo, evitando-se, com isso, insegurança jurídica e arbitrariedade na aplicação da norma, possibilitando maior transparência ao munícipe e um controle social mais efetivo.

**3.2.6 DETERMINAR** ao gestor que, no prazo de até 90 (noventa) dias, cientifique formalmente os Procuradores Jurídicos e os Procuradores Municipais estatutários (PMNS-II-B) do Poder Executivo Municipal do Acórdão a ser adotado por esta Corte, para que tomem ciência da interpretação conforme à Constituição dada ao art. 3º da Lei Complementar Municipal nº 99, de 2 de maio de 1999, a fim de que não se alegue desconhecimento e recebimento de boa-fé de eventual parcela remuneratória em desacordo com o art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal, caso adotado entendimento diverso daquele preconizado na referida decisão.

**3.2.7 ARQUIVAR** os presentes autos, após o trânsito em julgado, nos termos do art. 330, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

**3.2.8 CIÊNCIA** ao denunciante e ao Presidente da Câmara Municipal de Colatina do teor da decisão a ser proferida.

Instado a se manifestar, o Ministério Público junto ao TCEES, em Parecer 3106/2020 (evento 53), da lavra do Procurador de Contas, Sr. Luiz Henrique Anastácio da Silva, acompanhou *in totum* a área técnica.

Ato contínuo, em sustentação oral, as peças constantes nos eventos ns. 58, 60 e 62, não apresentam elementos capazes de modificar a fundamentação a qual apresento abaixo.

É o relatório. Passo a fundamentar.

## FUNDAMENTAÇÃO

A irregularidade tratada nesse item decorre da análise lei complementar n. 99, de 2 de maio de 2019, em que a área técnica entendeu que, ao aplicar ao cargo de Procurador Jurídico pertencente ao quadro de pessoal do Poder Executivo Municipal, o disposto no **nível IX, do Anexo IV-A, da Lei Municipal 5.752/2011** (leia-se: Procurador Jurídico do Poder Legislativo), teria ocorrido a hipótese de equiparação/vinculação salarial indevida entre os procuradores jurídicos dos dois Poderes, violando o art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal, conforme se observa na ITC n. 2879/2020 (evento 49), a qual foi acompanhada pelo Ministério Público junto ao TCEES (evento 53).

Do que pode se depreender da defesa e da análise da norma em questão (ITC – evento 49), verifica-se que a norma aprovada gera dúvidas quanto a sua interpretação, pois o prefeito afirma que não haverá efeito de equiparação, o que é vedado pela Constituição Federal em seu art. 37, XIII, bem como o art. 32, XIV da Constituição Estadual e a súmula vinculante 42. De lado outro, a área técnica corrobora a tese da equiparação proibida pela Constituição Federal, senão vejamos como está disposto no evento 49 - ITC:

Em sua defesa, o Chefe do Executivo Municipal aduziu que não ocorreu a suposta vinculação e equiparação salarial apontada, posto que, por disposição expressa da LCM 99/2019, a tabela que se aplica aos Procuradores Jurídicos e aos Procuradores Municipais estatutários (PMNS-II-B) seria aquela instituída pela Lei Municipal nº 6.584/2019.

Na perspectiva do defendente, o uso da tabela de vencimentos básicos não vincularia os vencimentos das duas partes, nem implicaria em efeito cascata, já que qualquer alteração na tabela não teria o condão de afetar o previsto na LC nº 99/2019 e ser automaticamente aplicada aos Procuradores Jurídicos do Poder Executivo.

...

Na visão do denunciado, o art. 3º da LC nº 99/2019 teria sido claro no sentido de que, caso venha ocorrer qualquer alteração na tabela do Legislativo, tal alteração não será aplicada automaticamente aos procuradores jurídicos do Poder Executivo.

Essa visão, inclusive, foi albergada em sede de cognição sumária pelo relator, nos seguintes termos:

[...] Observo que a LC 99/2019 adotou para os Procuradores Municipais do Poder Executivo, uma tabela de vencimentos básicos que já vigorava para os Procuradores do Poder Legislativo, sem atrelar possíveis alterações de uma à outra.

Caso haja qualquer alteração na tabela do Legislativo, tal alteração não afetará a previsão na LC 99/2019, já que, caso a tabela original sofra qualquer alteração, esta não será automaticamente aplicada aos Procuradores Municipais do Poder Executivo.

A LC 99/2019 não atrela os vencimentos do Poder Legislativo ao Poder Executivo, ela utiliza apenas a tabela de vencimentos básicos como base para instituir os vencimentos dos Procuradores Municipais e não faz qualquer menção de que, caso haja alteração, tal mudança afetará os vencimentos da categoria dos Procuradores do Poder Executivo.

Com isso, não vislumbro os requisitos para a concessão da medida cautelar pleiteada, motivo pelo qual indefiro o pedido.

Destaco que o fato da não concessão da medida cautelar não representa automaticamente concordância com a referida lei, ficando o gestor sujeito as penalidades, caso sejam configuradas irregularidades. [...] (GNN)

Todavia, em que pese a clareza identificada pelo defendente, perfunctoriamente coadjuvada pelo Eminentíssimo relator, na visão desta análise técnica, respeitosamente, não é possível se inferir com tamanha clareza as conclusões ali consignadas.

Vejamos os argumentos trazidos pelo denunciado nas informações prestadas durante a fase prévia à citação, adotadas pela defesa nesta fase, que o fizeram inferir não se tratar de vinculação ou equiparação:

Aplica-se ao cargo previsto na última linha do Anexo I da Lei nº 4.135/1994 o disposto no Nível IX, do Anexo IV-A, da Lei Municipal nº 5.752, de 05 de agosto de 2011, com a redação da Lei nº 6.584, de 08 de março de 2019, e somente com a redação dessa lei, mas jamais com a redação de eventual lei futura editada por iniciativa do Legislativo.

É dizer: eventual lei futura que venha a dispor sobre o plano de carreira referente ao cargo do Nível IX, do Anexo IV-A, da Lei Municipal nº 5.752, de 05 de agosto de 2011, específica para servidores da Câmara Municipal de Vereadores de Colatina, não será aplicada ao cargo previsto na última linha do Anexo I da Lei nº 4.135/1994, PORQUE A LC Nº 99/2019 DETERMINA QUE A ESTE CARGO APLICA-SE A ÚLTIMA LINHA DESSE ANEXO COM A REDAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 6.584/2019, E NENHUMA OUTRA MAIS.

(Destaques no original)

Analisemos, uma vez mais, o que foi dito a fim de tentarmos identificar onde estaria a clareza anunciada:

No primeiro parágrafo, o defendente afirma categoricamente: “somente com a redação dessa lei, mas jamais com a redação de eventual lei futura editada por iniciativa do Legislativo”. De onde extraiu essa conclusão para afirmar com tamanha assertividade? Como vimos, a norma não trouxe qualquer vedação a futuras vinculações.

No segundo parágrafo a defesa do Sr. Sérgio Meneguelli é ainda mais eloquente, afirmando que a LCM 99/2019 “DETERMINA QUE A ESTE CARGO APLICA-SE A ÚLTIMA LINHA DESSE ANEXO COM A REDAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 6.584/2019, E NENHUMA OUTRA MAIS”.

Ora, a Lei Municipal nº 6.584/2019 simplesmente alterou dispositivos da Lei Municipal nº 5.752/2011, que dispõe sobre o plano de carreiras, cargos e salários do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Colatina, não se trata, portanto, de uma lei autônoma que vigore de per si.

Na criativa interpretação do defendente, mesmo se fosse revogado o Anexo IV-A da Lei Municipal nº 5.752/2011, o mesmo dispositivo continuaria sendo aplicado para a carreira dos procuradores do executivo, o que não faz o menor sentido.

Ao contrário desse viés interpretativo, havendo legislação posterior que revogue o Anexo IV-A da Lei Municipal nº 5.752/2011, a norma perderá completamente sua eficácia, a teor do art. 2º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Além do mais, a LCM 99/2019 não traz, em qualquer de seus dispositivos, o comando de que não poderão ser aplicadas aos procuradores do Executivo as eventuais alterações introduzidas na lei pelo Poder Legislativo, que possui a competência privativa para legislar sobre a matéria, haja vista que a Lei Municipal nº 5.752/2011 dispõe sobre a reestruturação do plano de carreiras, cargos e salários do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Colatina.

Nem mesmo a adoção da tabela de vencimentos de uma carreira pela outra, tão propalada pelo defendente e coadjuvada pelo relator, é mencionada na referida Lei.

Portanto, não há clareza alguma a extrair da inovação legislativa adotada pelo Chefe do Executivo Municipal, denotando-se uma profunda falta de transparência, com grande potencial para futuras interpretações lesivas ao ordenamento jurídico.

Por lógica e bom senso, a LCM 99/2019 deveria ter trazido sua própria tabela para os vencimentos dos procuradores do Executivo, promovendo a alteração legislativa por meio da Lei Municipal nº 4.135, de 26 de dezembro de 1994, que dispõe sobre a estrutura do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Colatina, ao invés da remissão ao plano de carreira dos servidores do Poder Legislativo.

Na oportuna lição de Carvalho (2014), a lei não deve ser lacunosa ou deficiente, dando margem à elaboração de outras normas tendentes a superá-la, causando confusão no ordenamento jurídico. Ela deve traduzir uma unidade de pensamento, evitando, com isso, contradições lógicas e desarmonias conceituais que poderão acarretar insegurança e arbitrariedade na sua aplicação.

A boa técnica legislativa, portanto, permite melhorar o direito do ponto de vista de sua qualidade técnica, de sua coerência e de sua compreensão,

com consequências diretas sobre a aplicação da norma, constituindo garantia de segurança jurídica para o jurista e para o cidadão.

Lamentavelmente, nenhum desses conceitos basilares de técnica legislativa foram observados pelo Chefe do Executivo Municipal no encaminhamento do projeto de lei que redundou na aprovação da indigitada LCM 99/2019, obscurecendo a compreensão sobre a carreira, dificultando o controle e, a nosso sentir, promovendo a vinculação / equiparação salarial.

Logo, os argumentos do Prefeito não se mantêm.

O defendente invoca, por seu turno, que a decisão a ser adotada observe os arts. 20 e 21 da LINDB, que preveem regras sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

O art. 20 tem por objetivo reforçar a ideia de responsabilidade decisória do Estado quando estiver diante da aplicação de normas jurídicas indeterminadas (abstratas), as quais admitem mais de uma linha de interpretação, logo, mais de uma solução.

Por outro lado, o art. 21 impõe o exercício responsável da função judicante, indicando as consequências jurídicas e administrativas decorrentes da decisão, ao decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa.

Desta forma, ao interpretar os artigos 20 e 21 da LINDB pode-se concluir que a decisão que acarretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá:

- demonstrar a necessidade e adequação da invalidação;
- demonstrar quais razões pelas quais não são cabíveis outras possíveis alternativas;
- indicar, de modo expresse, suas consequências jurídicas e administrativas.

Inicialmente, deve-se esclarecer que o inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal está longe de ser uma norma baseada em valores jurídicos abstratos.

Vinculação e equiparação salarial são valores jurídicos bem concretos, com farta interpretação doutrinária e jurisprudencial sobre a matéria, inclusive no STF.

O próprio gestor trouxe em suas razões de justificativas doutrina e jurisprudência com conceitos bem precisos sobre vinculação e equiparação salarial, contrapondo-os, inclusive, com os institutos da isonomia e da paridade.

Prosseguindo, a ITC passa a análise do controle difuso de constitucionalidade, competência dos juízes e dos tribunais de justiça, bem como sobre a análise da Súmula 347, que trata desse contexto para os tribunais de contas:

Na lição de Gilmar Ferreira Mendes<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocêncio Mártires; Branco, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 1067.



O controle de constitucionalidade concreto ou incidental, tal como desenvolvido no Direito Brasileiro, é exercido por qualquer órgão judicial, no curso de processo de sua competência. A decisão, “que não é feita sobre o objeto principal da lide, mas sim sobre questão prévia, indispensável ao julgamento do mérito, tem o condão, apenas de afastar a incidência da norma viciada. [...]

Logo, no controle difuso ou incidental não há uma declaração de inconstitucionalidade, tão somente nega-se executoriedade à norma maculada.

Assim, a questão constitucional, no controle difuso, é meramente prejudicial da causa principal, ou seja, o objetivo não é atacar diretamente a norma eivada de vício, mas solucionar preliminarmente a questão constitucional como condição necessária para decidir acerca do caso concreto.

Atualmente não há mais dúvida de que os Tribunais de Contas possuem a prerrogativa para apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos, quando do exercício de suas atribuições. Tanto a doutrina, quanto a jurisprudência têm sido uniformes no sentido de que a Corte de Contas pode e deve se manifestar acerca da constitucionalidade de leis e atos normativos, em matérias de sua competência.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a competência do Tribunal de Contas para proceder à apreciação da constitucionalidade de leis e atos normativos, quando do exercício de suas atribuições, por meio da edição da Súmula 347:

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

A competência desta Corte para decidir sobre incidente de inconstitucionalidade encontra-se expressa no inciso XXXV do art. 1º da Lei Complementar 621/2012.

Feitas tais considerações, passa-se a examinar a questão constitucional como condição necessária para decidir acerca do caso concreto.

Conforme relatado, na visão do denunciado, o art. 3º da Lei Complementar Municipal nº 99/2019 teria sido claro no sentido de que, caso vier a ocorrer qualquer alteração na tabela do Legislativo, tal alteração não será aplicada automaticamente aos procuradores jurídicos do Poder Executivo, não se tratando de hipótese de vinculação salarial.

Essa visão, inclusive, foi albergada em sede de cognição sumária pelo relator, que destacou, porém, que a não concessão da medida cautelar não representaria concordância automática com a referida lei, ficando o gestor sujeito às penalidades, caso fossem configuradas irregularidades.

Por outro lado, na visão desta instrução técnica, não é possível extrair do texto que eventuais alterações legislativas efetuadas na Lei Municipal nº 5.752/2011 deixarão de impactar nos vencimentos dos Procuradores Jurídicos do Executivo, eis que sujeitos ao mesmo dispositivo legal dos Procuradores do Legislativo.

Esta ambiguidade, permitindo mais de uma interpretação possível, causa insegurança jurídica ao servidor e ao gestor, além de inviabilizar o controle social, dada a falta de transparência.

Em situações como tais, quando há mais de uma interpretação possível, sendo que, ao menos uma dessas, é compatível com a Constituição, deve-se utilizar técnica interpretativa no controle de constitucionalidade de leis que vise preservar a norma.

Na Representação de Inconstitucionalidade 1417<sup>2</sup>, o ex-ministro Moreira Alves afirmou que da chamada presunção de constitucionalidade “se extrai que, entre dois entendimentos possíveis do preceito impugnado, deve prevalecer o que seja conforme a Constituição”, ainda que possua outra interpretação que seja inconstitucional.

Segundo Pinheiro (2016)<sup>3</sup>:

Algumas normas infraconstitucionais podem possuir conteúdo que dê margem a diversas interpretações. Por isso, são chamadas de normas plurissignificativas ou polissêmicas.

Partindo do pressuposto de que as normas legais são presumidamente constitucionais, o intérprete deve buscar dentre seus diversos significados aquele que guarde conformidade com a Constituição. Assim, fixa-se uma determinada interpretação e afasta-se as demais que não se coadunam com a Carta Política.

Essa técnica pode ser aplicada em todas as modalidades de controle de constitucionalidade, inclusive no difuso, pois se trata de um instrumento de hermenêutica constitucional.

Nesse sentido, ensina Leo Brust<sup>4</sup>:

Há muito que o uso das chamadas sentenças interpretativas (decisões que incidem apenas nas normas contidas num preceito legal, preservando o seu texto) deixou de ser uma prática limitada ao controle concentrado de constitucionalidade e, por conseguinte, ao Supremo Tribunal Federal. No âmbito do controle difuso de constitucionalidade os juízes e os tribunais também sentiram a necessidade de utilizá-las, para evitar que a declaração pura e simples de inconstitucionalidade acabasse por trazer mais danos que benefícios às partes e ao próprio ordenamento jurídico.

Essas sentenças se originam na aplicação da interpretação conforme a Constituição e têm sido normalmente utilizadas com a finalidade de “salvar” o texto da lei que, de outro modo, deveria ser declarado inconstitucional.

Com efeito, a utilização da clássica técnica de controle difuso, qual seja, o afastamento da norma no caso concreto, poderia implicar na paralisação total da atividade jurídica da Procuradoria Geral do Município, com consequências imprevisíveis à municipalidade e a continuidade dos serviços

---

<sup>2</sup> Representação de Inconstitucionalidade n. 1.417 (RTJ 126/53) *apud* BRUST, Leo (2009).

<sup>3</sup> PINHEIRO, Kerinne Maria Freitas. **A interpretação conforme a constituição e a jurisprudência do STF**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/45940/a-interpretacao-conforme-a-constituicao-e-a-jurisprudencia-do-stf>. Acesso em 2 jul. 2020.

<sup>4</sup> BRUST, Leo. **A interpretação conforme a Constituição e as sentenças manipulativas**. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/publicacoes/revista/artigo/interpretacao-conforme-constituicao-sentencas-manipulativas>. Acesso em 2 jul. 2020.

públicos, notadamente em meio à pandemia da COVID19, que avança cada vez mais para o interior do Estado.

O Egrégio Tribunal de Justiça do Espírito Santo tem adotado a interpretação conforme a Constituição, contribuindo para a pacificação dos conflitos sem prejuízo aos interesses gerais e ônus anormais ou excessivos aos atingidos pela decisão:

49791885 - APELAÇÃO CÍVEL. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 74/2013. GRATIFICAÇÃO DE FÉRIAS QUE DEVE INCIDIR SOBRE TODO O PERÍODO GOZADO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. SENTENÇA ILÍQUIDA. CONSECTÁRIOS LEGAIS REFORMADOS DE OFÍCIO. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. 1. A matéria é regida pelo art. 54 da Lei Complementar municipal nº 74/2013. A melhor exegese do dispositivo é no sentido de que os docentes no exercício de regência de classe (como é o caso da apelada) fazem jus a 45 (quarenta e cinco) dias de férias, dos quais apenas 30 (trinta) devem ser gozados de maneira consecutiva. 2. Em interpretação conforme a Constituição, a norma deve ser aplicada para que a gratificação de 50% (cinquenta por cento) da remuneração incida sobre todo o período de férias do docente, qual seja, 45 (quarenta e cinco) dias. Precedentes deste E. TJES. [...]. Recurso conhecido e improvido. Remessa necessária prejudicada. (TJES; APL-RN 0009924-07.2014.8.08.0047; Primeira Câmara Cível; Rel. Des. Ewerton Schwab Pinto Junior; Julg. 10/12/2019; DJES 13/01/2020)

Ato contínuo, em sede da conclusiva, a área técnica, evocando o RITCEES e a Lei Orgânica, sugere o envio dos autos ao Plenário para pronunciar-se sobre a constitucionalidade da lei em debate, nesses termos:

Por fim, considerando que o princípio da interpretação conforme a Constituição situa-se no âmbito do controle de constitucionalidade das leis e não apenas como regra de interpretação, entende-se que deve ser observada a cláusula de reserva de Plenário prevista no art. 97 da Constituição Federal, adotada nos processos desta Corte por meio do art. 176, parágrafo único<sup>5</sup>, da Lei Orgânica deste Tribunal c/c art. 337, caput<sup>6</sup>, do seu Regimento Interno.

Face ao exposto, sugere-se, preliminarmente, sejam os presentes autos submetidos ao Plenário deste Tribunal, a fim de que seja dada interpretação conforme à Constituição no sentido de que o art. 3º da Lei Complementar Municipal nº 99, de 2 de maio de 1999, é constitucional se observada à

---

<sup>5</sup> Lei Orgânica do TCEES:

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.

<sup>6</sup> Regimento Interno do TCEES:

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.

hipótese de que qualquer alteração na tabela correspondente ao Nível IX, do Anexo IV-A, da Lei Municipal nº 5.752/2011, com a redação dada pela Lei Municipal nº 6.584/2019, não implique na automática alteração do vencimento dos Procuradores Municipais do Poder Executivo, afastando-se, deste modo, uma das hipóteses de incidência da norma que se revela contrária ao inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal, preservando-se, assim, a compatibilidade do texto com a ordem constitucional.

Conforme já observado, o posicionamento adotado pela área técnica e corroborado pelo Ministério Público junto ao TCEES segue a linha, como acima exposto, da Súmula 347 e dos ditames do RITCEES e da Lei Orgânica do TCEES. Entretanto, ao analisar a denúncia (evento 2) e a conduta tratada pela Corte de Contas (evento 49), verifico que o que está em foco é a norma em tese, pois a todo momento é questionada a equiparação salarial inconstitucional promovida pela lei complementar nº 99/2019, bem como o próprio processo legislativo, conforme se observa:

**Evento 2 - Denúncia**

A Lei Complementar nº 099/2019 equipara os salários dos Procuradores Municipais, sob a alegação de isonomia, com os salários dos Procuradores da Câmara Municipais que estão instituídos no Nível IX, do Anexo da Lei Municipal nº 57521201 1, com a redação da Lei nº 6584/2019. **[sic]**

**Evento 49 – ITC**

**Base legal:** Art. 37, XIII, da Constituição Federal de 1988; art. 32, XIV da Constituição Estadual; Súmula Vinculante 42.

**Responsável:** Sérgio Meneguelli - Prefeito Municipal de Colatina

**Conduta:** Sancionar lei municipal que equipara vencimento do Poder Executivo à carreira do Poder Legislativo.

**Nexo causal:** Ao sancionar lei municipal que equipara vencimento do Poder Executivo à carreira do Poder Legislativo praticou ato contrário às Constituições Federal e Estadual. Além disso, pode gerar aumento de despesa sem lei específica que a autorize.

Destarte, o que se observa é que a denúncia vem sendo tratada na seara de atuação do TCEES, fato esse que me leva a discordar, haja vista que, como dito, o denunciante reclama, estritamente, quanto ao fato da lei complementar 99/2019 ser inconstitucional por promover a equiparação salarial entre os procuradores do Poder Executivo com aqueles do Poder Legislativo, conforme descrito na denúncia (evento 2). Assim, a matéria em tela refere-se a fiscalizar a norma em tese, em abstrato, o que foge da competência dos tribunais de contas. Para tanto, seguem decisões deste TCEES sobre casos idênticos:

**ACÓRDÃO TC-1449/2019 – PLENÁRIO**

Tratam os presentes autos de manifestação via e-mail enviada por cidadão à ouvidoria do TCEES no dia 12 de março de 2019, registrada como Notícia

de irregularidade, na qual o manifestante noticia que com a alteração da Lei 4.007/2002 pela Lei 5.916/2017, no Município de Vila Velha, ficou incluído no texto da Lei o fornecimento destinado à iluminação decorativa de natal com recursos da Contribuição de Custeio de Iluminação Pública - COSIP, questionando a legalidade de se poder utilizar dessa “contribuição para este tipo de custeio (iluminação natalina) uma vez que a cidade inteira ainda não está contemplada com iluminação pública nas ruas”, conforme requerimento 01063/2019-1 e anexo 01950/2019-7, desse protocolo.

(...) Cabe o alerta que apreciar a constitucionalidade de uma lei, ou de um ato do Poder Público, é bem diverso de declarar a norma inconstitucional. Nesse sentido, é preciso observar que quando esta Corte de Contas aprecia determinada norma sob o aspecto da constitucionalidade, está mirando, ao final, um ato concreto. Se aquele que praticou determinado ato utilizou a norma supostamente inconstitucional como escudo, no caso de o Tribunal de Contas entender, de forma fundamentada, que a norma afronta a Constituição, o praticante do ato fica sem o seu escudo, podendo sofrer, portanto, os efeitos da suposta irregularidade praticada, sendo alcançado pelo exercício do controle externo.

Dessa forma, o tipo de análise realizada no âmbito das Cortes de Contas se assemelha ao chamado controle de constitucionalidade por via incidental, realizado pelo Poder Judiciário.

(...) Voltando ao caso concreto, verifica-se que o material encaminhado pelo denunciante se refere ao fato de a Lei Municipal 5.916/2017 ter incluído, no texto da Lei 4.007/2002, a previsão de custear o fornecimento destinado à iluminação pública decorativa de natal com recursos da COSIP.

Com efeito, o que se está policiando na denúncia é norma em tese, em abstrato, o que, de fato, extrapola a competência desta e de qualquer outra Corte de Contas, sendo função do Supremo Tribunal Federal, caso se utilize a Constituição Federal como parâmetro, ou do Tribunal de Justiça, caso o parâmetro seja a Constituição Estadual. Em assim sendo, inexistindo qualquer ato concreto que tenha se respaldado na lei em questão, não há irregularidade a ser apurada por esta Corte.

Nesse caso, preservada a competência desta Corte quanto à análise de atos que porventura sejam no futuro praticados com base na norma em questão, em confronto com dispositivo constitucional, penso que a presente denúncia não preenche os pressupostos de admissibilidade, diante da ausência de competência desta Corte de Contas para policiar ou sindicat lei em tese.

Inteiro teor Processo: 13867/2019 Data da sessão: 22/10/2019 Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha Natureza: Controle Externo > Fiscalização > Denúncia > Controle Externo - Fiscalização – Denúncia

#### **DECISÃO 1908/2019 – PLENÁRIO**

(...) VOTO-VISTA DO EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:

Trata-se de AGRAVO COM PEDIDO DE ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO, apresentado pelo Estado do Espírito Santo, por meio do qual se apresenta inconformismo com a Decisão nº 01286/2019-6, do Plenário deste Tribunal, decisão essa proferida no bojo do Processo TC 08115/2019-1 – Representação.

2.2 DO PEDIDO DE ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO AO AGRAVO  
No bojo do Processo TC 8115/2019, o representante objetiva a sustação do Decreto Estadual n. 4369-R, de 05/02/2019, e que o Estado abstenha-se de aplicá-lo, sob a alegação de que esse seria ilegal ou inconstitucional.

(...) 2.2.1 DA IMPOSSIBILIDADE DE AS CORTES DE CONTAS “POLICIAREM” A CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS, EM CARÁTER ABSTRATO

Com efeito, o que se está policiando na representação de origem é norma em tese, em abstrato, o que, de fato, extrapola a competência desta e de qualquer outra Corte de Contas, sendo função do Supremo Tribunal Federal, caso se utilize a Constituição Federal como parâmetro, ou do Tribunal de Justiça, caso o parâmetro seja a Constituição Estadual. Em assim sendo, colocar o decreto e lei estaduais à prova diante da Constituição Federal não encontra respaldo na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, que clarifica que o Tribunal de Contas pode “apreciar” a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público, não respaldando uma declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade.

Não obstante a análise aqui trazida, essa questão será aprofundada quando do julgamento do mérito do agravo, mas, desde já, pode-se notar a impropriedade de se atacar norma em abstrato no âmbito do controle externo.

(...) Dessa forma, não estando presentes os requisitos autorizativos para a expedição de medida cautelar no sentido de se determinar a abstenção de novas reversões com base na Lei Complementar Estadual n. 833/2016 e no Decreto Estadual n. 4369-R, de 2019, e mesmo de se proceder novas previsões normativas, e diante da presença do periculum in mora inverso, o agravo preenche os requisitos presentes no art. 170, § 1º da Lei Complementar n. 621/2012, devendo ser conferido efeito suspensivo ao presente agravo.

Inteiro teor Processo: 12800/2019 Data da sessão: 06/08/2019 Relator: Domingos Augusto Taufner Natureza: Controle Externo > Recurso > Agravo > Agravo

**ACÓRDÃO TC-1534/2015 - SEGUNDA CÂMARA**

Tratam os presentes autos de Representação apresentada a esta Corte de Contas pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, narrando indícios de irregularidade em relação à Lei Municipal nº 1.295/2010 e, posteriormente, também do Art.º 105 da Lei Orgânica do Município de Santa Maria de Jetibá, os quais autorizam a execução de serviços de terraplanagem e pavimentação e acessos a pátios de igrejas e empreendimentos privados no referido Município.

(...) A análise da constitucionalidade das Leis Municipais é matéria afeta à competência deste E. Tribunal. Ocorre que o caso em tela, contudo, não se afigura compatível com a súmula nº 347 do STF, notadamente diante da impossibilidade das Cortes de Contas efetuarem o controle abstrato ou concentrado de constitucionalidade, incumbência privativa do Supremo Tribunal Federal e, em alguns casos específicos, o Tribunal de Justiça, de modo que a decisão de afastar a aplicabilidade de uma lei ou ato normativo só tem efeitos em seus julgamentos, não tendo o condão de retirar o dispositivo ou diploma do ordenamento jurídico. Nesse sentido, nos esclarece acerca do tema o Professor Alexandre de Moraes: Na via de exceção, a pronúncia do Judiciário, sobre a inconstitucionalidade, não é feita enquanto manifestação sobre o objeto principal da lide, mas sim sobre questão prévia, indispensável ao julgamento do mérito. Nesta via, o que é outorgado ao interessado é obter a declaração de inconstitucionalidade somente para o efeito de isentá-lo, no caso concreto, do cumprimento da lei ou ato, produzidos em desacordo com a Lei maior. Entretanto, este ato ou lei permanecem válidos no que se refere à sua força obrigatória com relação

a terceiros. O controle realizado pelo Tribunal de Contas, diferentemente do controle abstrato de constitucionalidade, é exercido in casu, verificando-se a conformidade dos atos praticados com o ordenamento jurídico como um todo, tendo como alicerce a Constituição Federal. Diante do fato de não poder eximir-se do julgamento, as Cortes de Contas enfrentam o conflito de normas e suas consequências sobre o caso concreto. Cumpre frisar que não há declaração de inconstitucionalidade por parte das Cortes de Contas, mas somente afastamento da norma, excluindo-se sua incidência no caso concreto, sob o fundamento de afronta à Constituição e prejudicialidade ao ordenamento jurídico vigente. Verifica-se, portanto, que o entendimento esposado na Súmula n. 347 do STF refere-se ao controle de constitucionalidade que exercem os Tribunais de Contas na via difusa, no exercício de suas atribuições constitucionais, motivo pelo qual entendemos que a análise da constitucionalidade in abstrato da legislação municipal não é competência atribuída pelo Legislador Constitucional aos Tribunais de Contas, impondo-se o opinamento no sentido do indeferimento do pedido e pelo não conhecimento da representação no que concerne à constitucionalidade da norma.

(...) Ao que parece, a representante requer a esta Corte de Contas que promova análise da constitucionalidade da Lei Municipal nº 1.295/2010 e, posteriormente do art.º 105 da Lei Orgânica do Município, entretanto, no presente caso, não se afigura compatível com a Súmula 347 do STF (...). (...) o Representante por mero inconformismo está tentando tutelar interesse próprio junto ao TCEES, sem demonstrar qualquer tipo de interesse público em seus pedidos. Entende-se que essa espécie de julgamento refoge ao rol de competências das Cortes de Contas, conforme jurisprudência consolidada no Tribunal de Contas da União.

(...) VOTO nos seguintes termos: a) Pelo NÃO CONHECIMENTO da Representação, com base no art. 94, § 1º c/c art. 99, §2º, ambos da Lei Complementar nº 621/2012.

Inteiro teor Processo: 5953/2015 Data da sessão: 14/10/2015 Relator: Sérgio Manoel Nader Borges Natureza: Controle Externo > Fiscalização > Representação

Por conseguinte, a própria conduta apresentada na ITC (evento 49) faz referência ao processo legislativo, cuja competência fiscalizatória os tribunais de contas também não possuem, como se abstrai da Constituição Federal, em seu art. 71, bem como, no caso do TCEES, da Constituição Estadual, em seu art. 71 c/c art. da lei complementar nº 621/2012.

**Consequentemente, discordando da área técnica e do Ministério Público junto ao TCEES, entendo que essa parte da denúncia, como está apresentada, remete a fiscalizar a norma em tese, em abstrato, o que foge da competência dos tribunais de contas. Inclusive, a conduta atribuída ao gestor, pelo ato de sancionar, também não encontra abrigo nas competências do TCEES. Assim, VOTO pelo não acolhimento do incidente de inconstitucionalidade previsto no**

**art. 176 da lei complementar n. 621/2012 e determino que os autos sejam devolvidos à apreciação na Câmara, nos moldes do art. 337, § 2º do RITCEES.**

**Contudo, acolho a recomendação para que o gestor regulamente as disposições referentes à carreira de Procurador Jurídico e de Procurador Municipal estatutário (PMNS-II-B) do Poder Executivo, por meio de lei específica que disponha sobre a estrutura do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Colatina, revogando-se a remissão ao plano de carreira de servidores do Poder Legislativo, evitando-se, com isso, insegurança jurídica e arbitrariedade na aplicação da norma, possibilitando maior transparência ao munícipe e um controle social mais efetivo.**

#### **1. ACÓRDÃO TC-1311/2020:**

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

- 1.1. NÃO ACOLHER o INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE**, conforme previsto no art. 176 da lei complementar n. 621/2012 e determino que os autos sejam devolvidos à apreciação na Câmara competente, nos moldes do art. 337, § 2º do RITCEES, haja vista que essa parte preliminar da denúncia, como está apresentada, remete a fiscalizar a norma em tese, em abstrato, o que foge da competência dos tribunais de contas. Inclusive, a conduta atribuída ao gestor, pelo ato de sancionar, também não encontra abrigo nas competências do TCEES;
- 1.2. RECOMENDAR** ao gestor que regulamente as disposições referentes à carreira de Procurador Jurídico e de Procurador Municipal estatutário (PMNS-II-B) do Poder Executivo, por meio de lei específica que disponha sobre a estrutura do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Colatina, revogando-se a remissão ao plano de carreira de servidores do Poder Legislativo, evitando-se, com isso, insegurança jurídica e



arbitrariedade na aplicação da norma, possibilitando maior transparência ao munícipe e um controle social mais efetivo

**1.3. DAR CIÊNCIA** aos interessados do teor desta decisão de acordo com o artigo 91, §3º, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

**1.4.** Após a votação do incidente em sede de preliminar, **REMETAM-SE** os autos a 2ª Câmara para prosseguimento do feito.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 10/11/2020 - 41ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (Presidente), Domingos Augusto Taufner (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

**Relator**

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**