



Decisão 01074/2024-4 - Plenário

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 02762/2023-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

Exercício: 2022

UG: CML - Câmara Municipal de Linhares

Relator: Davi Diniz de Carvalho

Interessado: WELLINGTON VIZENTINI

Responsável: ROQUE CHILE DE SOUZA, EGMAR SOUZA MATIAS, ANTONIO CESAR MACHADO DA SILVA, WELLINGTON VIZENTINI, RONALD PASSOS PEREIRA, ALYSSON FRANCISCO GOMES REIS, JOHNATAN DEPOLLO, AMANTINO PEREIRA PAIVA, JADIR RIGOTTI JUNIOR, CARLOS ALMEIDA FILHO, GILSON GATTI, EDIMAR VITORAZZI, WALDEIR DE FREITAS LOPES, THEREZINHA VERGNA VIEIRA, FRANCISCO TARCISIO SILVA, JUAREZ SANTO DONATELLI, MANOEL MESSIAS CALIMAN

Procuradores: MARCIO PEREIRA PADUA (OAB: 15500-ES), GUILHERME PAULO SILVA (OAB: 35950-ES), ALCIENE MARIA ROSA (OAB: 21537-ES)

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE ORDENADOR
- CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES -
INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL -
POSSIBILIDADE DE ANÁLISE POR TRIBUNAL DE
CONTAS - MUDANÇA DE PROCEDIMENTO -
NECESSIDADE DE CONVERTER O JULGAMENTO
EM DILIGÊNCIA.**

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I RELATÓRIO

Tratam os autos da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Linhares, referente ao exercício de 2022, sob responsabilidade do Sr. Roque Chile De Souza, Presidente daquela Casa de Leis.

A prestação de contas foi enviada e homologada pelo Sistema CidadES no dia 29/03/2023, observando, portanto, o prazo regimental.

Da análise da documentação encaminhada a esta Corte de Contas resultou o Relatório Técnico RT 158/2023 (doc. 42) em que foram identificados os indícios de irregularidades, posteriormente reproduzidos na Instrução Técnica Inicial (ITI) 96/2023 (doc. 43), a seguir listados:

Descrição do achado	Responsável
5.2.1.1 a) Incidente de inconstitucionalidade – Reajuste de subsídios de vereadores em desacordo com a Constituição da República;	ROQUE CHILE DE SOUZA

Item 5.2.1.1 b) do RT 158/2023 – Autorizar o pagamento e receber subsídios em desacordo com a norma fixadora (passível de ressarcimento).		
<u>Responsável (valor integral):</u>	ROQUE CHILE DE SOUZA (Presidente da Câmara)	R\$ 86.753,60 (21.500,2726 VRTE)
<u>Responsáveis solidários:</u>	EGMAR SOUZA MATIAS	R\$ 4.953,60 (1.227,6580 VRTE)
	ANTONIO CESAR MACHADO DA SILVA	R\$ 3.096,00 (767,2862 VRTE)
	WELLINGTON VIZENTINI	R\$ 4.953,60 (1.227,6580 VRTE)
	RONALD PASSOS PEREIRA	R\$ 4.953,60 (1.227,6580 VRTE)
	ALYSSON FRANCISCO GOMES REIS	R\$ 4.953,60 (1.227,6580 VRTE)
	JOHNATAN DEPOLLO	R\$ 4.953,60 (1.227,6580 VRTE)
	ROQUE CHILE DE SOUZA	R\$ 9.353,60 (2.318,1165 VRTE)
	AMANTINO PEREIRA PAIVA	R\$ 4.953,60 (1.227,6580 VRTE)
	JADIR RIGOTTI JUNIOR	R\$ 4.953,60 (1.227,6580 VRTE)
	CARLOS ALMEIDA FILHO	R\$ 4.953,60 (1.227,6580 VRTE)
	GILSON GATTI	R\$ 4.953,60 (1.227,6580 VRTE)
	EDIMAR VITORAZZI	R\$ 4.953,60 (1.227,6580 VRTE)
	WALDEIR DE FREITAS LOPES	R\$ 4.953,60 (1.227,6580 VRTE)
	THEREZINHA VERGNA VIEIRA	R\$ 4.953,60 (1.227,6580 VRTE)
	FRANCISCO TARCISIO SILVA	R\$ 4.953,60 (1.227,6580 VRTE)
	JUAREZ SANTO DONATELLI	R\$ 4.953,60 (1.227,6580 VRTE)
	MANOEL MESSIAS CALIMAN	R\$ 4.953,60 (1.227,6580 VRTE)

VRTE 2022 = R\$ 4,0350

Diante dos apontamentos, foi prolatada a Decisão SEGEX 1287/2023 (doc. 44), promovendo-se a citação dos responsáveis apontados para que no prazo de 30 dias improrrogáveis, apresentassem as razões de justificativas, bem como os documentos que entendessem necessários, em razão dos achados apontados no Relatório Técnico (58/2023) e na Instrução Técnica Inicial (96/2023).

Devidamente citados, os responsáveis apresentaram tempestivamente suas justificativas, com exceção dos Srs. Amantino Pereira Paiva e Waldeir de Freitas Lopes, que tiveram sua revelia declarada nos termos do Despacho 39190/2023 (doc. 114).

Após, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS), momento em que sobreveio a Instrução Técnica Conclusiva (ITC) 4271/2023 (doc. 116), propondo o que segue:

10. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A prestação de contas anual analisada refletiu a conduta do presidente da Câmara Municipal de Linhares, sob a responsabilidade do Sr. ROQUE CHILE DE SOUZA, em suas funções como ordenador de despesas, no exercício de 2022. Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016, a análise consignada no Relatório Técnico 00158/2023-8 teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 68/2020. Procedida a análise inicial, os responsáveis foram citados, apresentaram defesa, cuja análise realizada no item 9 desta Instrução Técnica resultou na seguinte proposta de encaminhamento:

9.1 INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE – REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES EM DESACORDO COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA Reconhecer o incidente de inconstitucionalidade para negar exequibilidade de parte do art. 1º da Lei Municipal 4028/2022, especificamente no que diz respeito de aumento nos 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 AUTORIZAR O PAGAMENTO E RECEBER SUBSÍDIOS EM DESACORDO COM A NORMA 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.

Em razão da irregularidade 9.2, deve ser ressarcido ao erário, pelo ordenador de despesas e presidente da Câmara, sendo responsáveis solidários os demais vereadores, o valor de R\$ 83.753,60 (21.500,2726 VRTE), conforme detalhamento contido na tabela 32 desta Instrução.

De todo o exposto, opina-se pela IRREGULARIDADE da Prestação de Contas Anual do exercício de 2022, sob responsabilidade do Sr. ROQUE CHILE DE SOUZA, na forma do art. 84 da Lei Complementar 621/2012.

Considerando-se o art. 163 e o art. 389, I da Resolução TCEES 261/2013, opina-se também pela aplicação de multa a ser dosada pelo relator.

O Ministério Público de Contas (MPC), manifestou-se por meio do Parecer 5166/2023 (doc. 120), da Lavra do Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, no seguinte sentido:

Isto posto, pugna o Ministério Público de Contas:

I - preliminarmente, na forma dos arts. 176 e 177 da LC nº 621/2012 c/c art. 332 e 333 do RITCEES, seja instaurado incidente de inconstitucionalidade para negar exequibilidade à Lei Municipal 4028/2022 no que se refere ao reajuste concedido aos vereadores, observada a reserva de plenário, exigida pelo art. 97 da Constituição Federal;

II – Manter a seguinte irregularidade, apontada na Instrução Técnica Inicial 00096/2023-1: 9.2 AUTORIZAR O PAGAMENTO E RECEBER SUBSÍDIOS EM DESACORDO COM A NORMA 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. Em razão da irregularidade 9.2, deve ser ressarcido ao erário, pelo ordenador de despesas e presidente da Câmara, sendo responsáveis solidários os demais vereadores, o valor de R\$

83.753,60 (21.500,2726 VRTE), conforme detalhamento contido na tabela 32 desta Instrução.

III – Rejeitar as alegações de defesa dos responsáveis e, diante da existência de dano erário, mas vislumbrada a boa-fé, notificá-los, na forma do art. 87, § 2º, da LC nº 621/12, para que promovam a liquidação do débito no prazo de 30 (trinta) dias, atualizado monetariamente, hipótese em que esse Tribunal julgará as contas regulares com ressalva e lhes dará quitação;

IV – ultrapassado o prazo in albis ou verificando-se recolhimento inferior ao montante devido, seja proferido julgamento pela IRREGULARIDADE das contas, com fulcro no art. 84, III, “c”, “d” e “e”, a LC nº. 621/2012, imputando-se aos responsáveis o débito, sem prejuízo da cominação de multa.

Após vieram os autos conclusos ao Relator.

É o relatório.

II FUNDAMENTAÇÃO

Como sobredito, tratam os autos da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Linhares, referente ao exercício de 2022, sob responsabilidade do Sr. Roque Chile De Souza, Presidente daquela Casa de Leis.

Examinando os autos, verifiquei que há suposta inconstitucionalidade da Lei Municipal 4028/2022, no que se refere ao reajuste concedido aos vereadores, e que serviu de fundamento para o julgamento irregular das contas sob análise.

Neste aspecto, nota-se que o indicativo de irregularidade supramencionado por meio da ITC 4271/2023 (doc. 116) trata de suposta aplicação indevida de revisão geral anual aos subsídios dos vereadores em 2022, tendo em vista não ter sido concedida tal revisão a todos os agentes públicos municipais, em mesma data base e índice, descumprindo a regra imposta pela Constituição da República, sendo, portanto, passível de ressarcimento.

Assim, a unidade técnica, através da ITC 4271/2023 opinou pelo julgamento irregular das contas, pugnando pelo reconhecimento do incidente de inconstitucionalidade para negar exequibilidade à Lei Municipal 4028/2022, senão vejamos:

Diante do exposto, propõe-se reconhecer o incidente de inconstitucionalidade para negar exequibilidade de parte do art. 1º da Lei Municipal 4028/2022, especificamente no que diz respeito de aumento nos subsídios dos Vereadores.

Lado outro, o MPC, por meio do Parecer 5166/2023, também corroborando com a pretensa inconstitucionalidade da lei, pugnou pela instauração de incidente de

inconstitucionalidade para negar exequibilidade à Lei Municipal 4028/2022 no que se refere ao reajuste concedido aos vereadores, observada a reserva de plenário, exigida pelo art. 97 da Constituição Federal.

Pois bem.

Sobre a temática acerca da instauração de incidente de inconstitucionalidade de leis pelos Tribunais de Contas e o debate sobre a possibilidade - *ou não* – dessas Cortes poderem analisar a inconstitucionalidade das leis, é sabido, atualmente, que o tema encontrava grande divergência em nossa Corte Suprema.

O conteúdo externado através da Súmula 347 do STF¹, que permite a apreciação da constitucionalidade das leis pelas Cortes de Contas, foi objeto de inúmeros questionamentos.

Em razão do dissenso, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal (STF)² decidiu remeter ao Plenário o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE 1208460), em que se discute a possibilidade de Tribunais de Contas apreciarem a constitucionalidade de leis municipais e delimitar seus preceitos, tendo sido reconhecida, ao final, a possibilidade, pelo Supremo Tribunal Federal, através da apreciação do Mandado de Segurança nº. 35.410/DF, da competência dos Tribunais de Contas, no que diz respeito a declarar a inconstitucionalidade de atos normativos, apenas, em controle difuso, sem efeito erga omnes e vinculante.

Assim, verifica-se que restou assentado o entendimento de que leis e atos normativos poderiam ter a sua aplicação afastada por Tribunais de Contas caso confrontassem com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

No que toca a este item, assim se pronunciou o Portal Virtual³ do Supremo Tribunal Federal sobre o caso:

Sob essa compreensão, **o relator concluiu que a Súmula 347 mostra-se compatível com a ordem constitucional de 1988, desde que se perceba que o tratamento de questões constitucionais por Tribunais de Contas observe “a finalidade de reforçar a normatividade constitucional”**: “**da Corte de Contas espera-se a postura de cobrar da**

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.

² <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=508860&ori=1>

³ <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513011&ori=1>

administração pública a observância da Constituição, mormente mediante a aplicação dos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas ao controle externo”.

Retornando ao caso vertente, a análise precípua realizada pela equipe técnica concluiu que a Lei Municipal Lei Municipal 4028/2022, especificamente no que diz respeito de aumento nos subsídios dos Vereadores, deveria ter sua exequibilidade negada.

O MPC, de forma complementar, acertadamente opinou, preliminarmente e na forma dos arts. 176 e 177 da LC nº 621/2012 c/c art. 332 e 333 do RITCEES, pela instauração de incidente de inconstitucionalidade para negar exequibilidade à Lei Municipal 4028/2022 no que se refere ao reajuste concedido aos vereadores, submetendo a matéria à reserva de plenário.

Observa-se que da suposta inconstitucionalidade apontada sobreveio a conclusão pelo julgamento irregular da Prestação de Contas Anual.

Entendo que o exame da inconstitucionalidade da referida norma carece de certos esclarecimentos, tendo em vista os novos parâmetros traçados pelo Supremo Tribunal Federal, através do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE 1208460. Como sobredito, restou assentada a possibilidade de o Tribunal de Contas realizar controle de constitucionalidade de forma incidental de leis e atos normativos, com efeito *inter partes*.

Quando do julgamento do Mandado de Segurança (MS) 25.888/DF, o entendimento definido pela Corte Suprema restou assim assentado: “O afastamento incidental da aplicação de leis e atos normativos, em julgamento no âmbito de um Tribunal de Contas, condiciona-se à existência de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria⁴.”

De início, observa-se um requisito essencial para que as Cortes de Contas possam realizar o controle de constitucionalidade nos novos moldes propostos: que exista jurisprudência do STF sobre a matéria.

Sobre esta compreensão, o Ministro Relator Gilmar Mendes, no julgamento do MS 25.888/DF concluiu, portanto, que a Súmula 347/STF mostra-se compatível com a ordem constitucional de 1988, desde que o controle ocorra através da aplicação dos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas ao controle externo.

⁴ <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513011&ori=1>

Destas considerações, surge o primeiro entrave para a análise da inconstitucionalidade da Lei 4028/2022, de Linhares: há jurisprudência no Supremo Tribunal Federal sobre a matéria tratada no bojo desta lei municipal?

Ademais, como já exaustivamente apontado, para que o controle de constitucionalidade difuso no âmbito dos Tribunais de Contas pudesse, efetivamente, seguir as premissas determinadas pelo Supremo Tribunal Federal, além da condição advertida anteriormente (existência de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria), deve haver individualização das partes e dos vínculos, no caso concreto, que sofrerão a incidência dos efeitos de eventual afastamento de lei/norma, especificando-se quais servidores e cargos estariam em desacordo com os preceitos constitucionais, atendendo de modo correto à eficácia *inter partes* que se opera nesta espécie.

Sem a individualização dos agentes, definindo-se o âmbito de incidência do afastamento da lei, a declaração de inconstitucionalidade das leis, ou seu afastamento – qualquer que seja a proposta desta Corte neste sentido – incorrerá no mesmo equívoco: ausência de especificação das partes e conseqüente decretação de efeito *erga omnes* (vedado aos Tribunais de Contas).

Neste aspecto, advirto que já houve a individualização das partes quando da elaboração da Instrução Técnica Inicial 96/2023 (doc. 43), de modo que este requisito encontra-se devidamente preenchido.

Contudo, saliento, ainda, a existência de uma terceira condição para que este Tribunal possa fazer o controle ora discutido.

Extrai-se do atual entendimento a competência que os Tribunais de Justiça dos Estados possuem para verificar a inconstitucionalidade das leis estaduais e municipais, em face da Constituição Estadual, desde que não seja conferida a um único órgão a legitimação para impetrar as ações.

Há consenso, ainda, sobre a possibilidade de controle em nível estadual, de norma municipal que colida com norma estadual de repetição obrigatória (a nível federal).

Assim, há que se ter, ainda, um exame acerca da natureza do ato impugnado, isto é, se a lei municipal colide com norma estadual de repetição obrigatória, ou se está no âmbito de incidência da Constituição Estadual.

De todas as circunstâncias pontuadas, é possível antever que o procedimento antes utilizado para se declarar a inconstitucionalidade das leis no âmbito desta Corte passou por enorme alteração, de modo que entendo necessário submeter aos meus

pares proposta de adequação da instrução processual ao entendimento jurisprudencial vigente atualmente no Supremo Tribunal Federal.

Considerando que o tema necessita de um debate mais aprofundado acerca do preenchimento dos requisitos que tornem possíveis a análise de inconstitucionalidade de norma no âmbito desta Casa de Contas, bem como em razão das premissas adotadas pelo recentíssimo entendimento firmado através do Supremo Tribunal Federal, a consolidação do entendimento é desejável na medida em que esta Corte firmará convicção uníssona acerca dos requisitos que deverão ser preenchidos, acarretando a segurança jurídica aos jurisdicionados e demais agentes.

Desta feita, reputo pertinente invocar o permissivo contido no art. 314, §1º., da Resolução TCEES nº. 261/2013, o qual prevê o instituto da diligência que se presta justamente ao atendimento de *“(...) pedidos de esclarecimentos ou de providências complementares, necessárias e imprescindíveis à instrução do processo, com o objetivo de dirimir dúvidas ou suprir falhas e omissões, podendo ser determinada pelo Relator ou pelo colegiado”*.

Diante disso, submeto à consideração deste Plenário proposta de converter o julgamento em diligência, a fim de que a área técnica complemente a instrução processual identificando os paradigmas jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal, no qual ou nos quais a Corte Suprema já tenha se manifestado pela inconstitucionalidade da criação de uma lei municipal que abarca a matéria versada nos presentes autos.

Outrossim, em caso positivo, deve a equipe técnica observar que o controle de constitucionalidade de leis municipais deve ser feito em cotejo às previsões do texto constitucional estadual, somente podendo invocar parâmetros da Constituição Federal quando as normas forem de repetição obrigatória, ainda se forem silentes.

Por fim, após a realização de todas estas análises, é necessário que os autos retornem a este gabinete, para que haja prosseguimento do feito no tocante ao mérito das demais irregularidades apontadas.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que Plenário aprove a seguinte minuta de decisão que submeto à consideração.

DAVI DINIZ DE CARVALHO
Conselheiro Relator

1. DECISÃO TC-1074/2024-4

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

1.1. CONVERTER o julgamento em diligência, na forma no art. 288, VI e 314, §1º do RITCEES a fim de que a unidade técnica complemente a instrução processual:

1.1.1. identificando paradigmas jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal, no qual ou nos quais a Corte Suprema já tenha se manifestado pela inconstitucionalidade de leis municipais em que a revisão geral anual não tenha abarcado todos os servidores públicos municipais efetivos ativos, em mesma data base e sem distinção de índice, e,

1.1.2. em caso positivo, deve a equipe técnica observar que o controle de constitucionalidade de leis municipais deve ser feito em cotejo as previsões do texto constitucional estadual, somente sendo possível invocar parâmetros da Constituição Federal quando as normas forem de repetição obrigatória, ainda se forem silentes;

1.2. ENCAMINHAR os autos ao gabinete deste Relator, para prosseguimento do feito no tocante ao mérito das demais irregularidades apontadas.

2. Unânime

3. Data da Sessão: 25/04/2024 – 19ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Domingos Augusto Taufner (presidente), Davi Diniz de Carvalho (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

5. Membro do Ministério Público de Contas: Luis Henrique Anastácio da Silva, em substituição ao procurador-geral.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente