



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Processos: 08284/2022-5 – apenso 04376/2021-8
Classificação: Pedido de Reexame
Unidade Gestora: CMPC – Câmara Municipal de Pedro Canário,
PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário
Recorrente: Ministério Público de Contas

EMENTA: **PEDIDO DE REEXAME – EM FACE DO
ACÓRDÃO TC 00879/2022-1 – PLENÁRIO –
DAR PROVIMENTO – ARQUIVAR.**

1) O Supremo Tribunal Federal (STF), em recente julgamento das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525, apesar de não ter tratado especificamente sobre a possibilidade de concessão ou não da revisão geral anual, decidiu pela constitucionalidade dos dispositivos da Lei Complementar nº 173/2020.

2) A legislação do TCEES, 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 é incompatível com o Mandado de Segurança nº 35.410/DF

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1. RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Reexame, interposto pelo Ministério Público Especial de Contas, por intermédio de seu Procurador Luciano Vieira, em face do Acórdão TC 00879/2022-1 - Plenário, nos autos do Processo TC 04376/2021-8, que, por maioria, nos termos do voto do Relator Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, não conheceu da representação proposta pelo Órgão Ministerial contra a Prefeitura Municipal de Pedro



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Canário, conforme conclusão disposta a seguir:

1. Acórdão TC-879/2022:

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

1.1. Não conhecer da presente representação, nos termos do caput do artigo 176 do Regimento Interno, Resolução TC 261/2013; sendo reformada a Decisão TC – 3887/2021 – 2ª Câmara quanto a este ponto;

1.2. Dar ciência ao Ministério Público Estadual, dos termos da representação, na pessoa de seu Procurador-Geral, a fim de desencadear as providências que entender cabíveis;

1.3. Dar ciência aos interessados, bem como ao representante, conforme mandamento do art. 307, § 7º da Resolução TC 261/2013 – RITCE, arquivando após o trânsito em julgado.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha. Vencidos os conselheiros Sebastião Carlos Ranna de Macedo e Rodrigo Coelho do Carmo, que divergiram acompanhando os pareceres técnico e ministerial.

3. [...] (grifo nosso).

A Secretaria Geral de Sessões (SGS), consoante despacho 40122/2022-5, atestou a tempestividade do feito.

Por meio da Decisão Monocrática TC 01028/2022-8, conheci o pedido de reexame, por entender preenchidos os seus requisitos de admissibilidade, bem como determinei a notificação dos responsáveis, Srs. Bruno Teófilo Araújo e Diego Rufino Torres de Azevedo Griffo, para apresentarem as suas contrarrazões, no prazo de 30 (trinta) dias.

Conforme o Despacho TC nº 06224/2023-2, a Secretaria Geral das Sessões - SGS informou que os interessados foram notificados, contudo, não juntaram quaisquer documentações.

Posteriormente, os autos foram remetidos ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC, tendo sido elaborada a Instrução Técnica de Recurso 00041/2023-1, sugerindo pelo conhecimento do Pedido de Reexame, de acordo com a Decisão Monocrática TC nº 01028/2022-8, e quanto ao mérito, pelo o acolhimento das razões



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

do Ministério Público Especial de Contas, no sentido de que seja o acórdão recorrido reformado, para que se conheça da representação, proposta também pelo Órgão Ministerial, julgando-se inválidas as normas municipais, Lei Municipal nº 1.403/2020, e Lei Complementar nº 36/2020, em face do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, apenas no que se refere ao presente caso concreto, reconhecendo-se, portanto, inválidos os pagamentos já realizados com fulcro nas referidas normas, conforme relatado na representação, sem prejuízo da cominação de multa e imputação de débito aos responsáveis.

O Ministério Público de Contas, através de Parecer 01351/2023-3, da lavra do Excelentíssimo Procurador Dr. Luciano Vieira, pugna pelo acolhimento do entendimento técnico, manifestando-se pelo total provimento do recurso, com base nos art. 152, inciso II, e art. 166 da LC n. 621/12.

É o relatório, passo a fundamentar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando detidamente os autos, observo que o feito se encontra devidamente instruído, considerando o atendimento a todos os trâmites legais e regimentais, e, ainda, atendimento aos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

2.1. ADMISSIBILIDADE

Precipuamente, cumpre destacar que o presente pedido de reexame encontra respaldo no art. 166¹, caput, da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar Estadual

¹ Art. 166. Cabe pedido de reexame, com efeito suspensivo, de decisão definitiva ou terminativa proferida em processo de fiscalização e de consulta.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

621/2012), estão presentes as condições específicas de admissibilidade, insertas no art. 165² da Lei Complementar 621/2012, bem como apresenta-se tempestivo.

Verifico, ainda, que o interessado possui legitimidade, estando, portanto, atendidos os pressupostos de admissibilidade, razão pela qual ratifico a Decisão Monocrática 01028/2022-8 e conheço o presente Recurso.

Passo à análise do mérito.

2.2. DO MÉRITO

2.1. Razões do Recorrente – Ministério Público de Contas

Irresignado, recorre o Ministério Público Especial de Contas, sustentando, em síntese, que a decisão recorrida merece reparo, vez que, além de equivocar-se em relação ao afastamento do incidente de inconstitucionalidade, deixou de acolher a grave infração à norma legal, descrita no item “3.1”, da Instrução Técnica Inicial nº 00048/2022-3 (item “4.1” da ITC 01634/2022-1), que enseja a aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis, conforme previsão dos artigos 134 e 135, da Lei Complementar nº 621/2012 – Lei Orgânica, sem prejuízo de eventual imputação de débito pelo dano causado.

Aduz ter sido demonstrado nos autos que o Poder Executivo de Pedro Canário, ao sancionar a Lei Ordinária nº 1.403/2020 e a Lei Complementar nº 36/2020, aumentou as despesas com pessoal, em período vedado expressamente pelo art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020. Mesmo assim, o acórdão recorrido não conheceu da representação, por entender esta Corte que os efeitos do exame da inconstitucionalidade das referidas normas, ainda que no caso concreto, extrapolariam aqueles que são próprios do controle difuso.

Sustenta que, *in casu*, antes mesmo do controle incidental de constitucionalidade,

² Art. 165. O recurso de reconsideração, interposto por petição dirigida ao Tribunal de Contas, conterà: I - os nomes e a qualificação das partes; II - os fundamentos de fato e de direito; III - o pedido de nova decisão.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

tratou-se, na verdade, de cumprimento vinculante e obrigatório de tese definida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado de constitucionalidade, com efeitos decorrentes da sistemática da repercussão geral, tendo em vista que, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.311.742/SP (Tema nº 1137), foi reconhecida a constitucionalidade do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020, objetivando privilegiar o equilíbrio fiscal e o maior controle das contas públicas, além de evitar o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, diante do cenário de enfrentamento de uma pandemia.

Expõe que, embora existam decisões conflitantes na jurisprudência pátria, prevalece, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, que os Tribunais de Contas, ao examinar os casos concretos, podem afastar o fundamento legal de atos, com fulcro em inconstitucionalidade, nos termos da Súmula nº 347.

Aponta que, no caso do Mandado de Segurança nº 35.410/DF, adotado como fundamento no acórdão recorrido, a decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União, sequer conheceu da representação em que se alegou a inconstitucionalidade, razão pela qual o Supremo Tribunal Federal entendeu que a expedição de determinação sobre a possível inconstitucionalidade da norma federal configurou indevido exercício do controle abstrato de constitucionalidade, distinguindo-se do caso em exame.

Explicita, ainda, que na espécie vertente não há dúvidas de que, para alcançar a irregularidade descrita, necessário se faz afastar a aplicação das leis reputadas inconstitucionais, situação que não se confunde com o exercício abstrato do controle de constitucionalidade, com atribuição de efeitos *erga omnes*.

Expõe que a jurisprudência desta Corte é firme no sentido da não aplicação concreta de dispositivos legais que afrontem o art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020, e, por consequência, considera irregulares os atos administrativos praticados, revelando-se imprescindível instaurar o incidente de inconstitucionalidade, de modo a não aplicar a norma inconstitucional, em especial, quando esta culmina com aumento de despesas



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

com pessoal.

Denota-se ademais, segundo o recorrente, que é incontroversa a ocorrência da irregularidade, bem como é incontestável a negligência e a imprudência dos gestores municipais na prática de atos flagrantemente inconstitucionais, derivados de erro grosseiro de agentes públicos, os quais resultaram em descumprimento do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020.

E, conclui, em suma que, no caso concreto, restou demonstrado que:

O Executivo de Pedro Canário publicou a Lei Municipal n. 1.403, de 04 de junho de 2020, que “institui Auxílio-Moradia e Auxílio-Deslocamento aos médicos da Estratégia Saúde da Família” no município de Pedro Canário, no valor de R\$ 1.750,00, para cada benefício.

Ressalta-se, ainda, que a Lei Complementar Municipal n. 036, de 15 junho de 2020, implementou mudança de letra de classificação do salário base dos servidores da Câmara Municipal, resultando em comprovado aumento da despesa com pessoal do ente, conforme comprovado nos autos (TC 04376/2021-8)

Nesse cenário, consoante descrito pelo Ministério Público de Contas e efetivamente comprovado pela Unidade Técnica, ficou demonstrado nos autos que tais leis municipais violaram frontalmente as disposições constantes do artigo 8º da Lei Complementar n. 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus ARSCoV-2 (Covid-19).

Entretanto, em flagrante desconformidade com o parâmetro constitucional e as normas de responsabilidade fiscal, o v. Acórdão recorrido decidiu por não conhecer da representação, pois considerando que a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, a negativa de aplicabilidade à norma municipal, em que pese referir-se ao caso concreto, resultaria, por consequência prática, na transcendência dos efeitos, isto é, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

tornando-os erga omnes e vinculantes.

Em verdade, no caso vertente, antes mesmo de qualquer controle incidental de inconstitucionalidade, trata-se, verdadeiramente, de cumprimento vinculante e obrigatório da tese definida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado de constitucionalidade, com os efeitos decorrentes da sistemática da repercussão geral

Isto posto, requer a modificação da decisão recorrida, para que seja a representação conhecida, negando-se exequibilidade às normas municipais em questão, e considerando-se comprovada a prática de grave infração, com a consequente aplicação de multa pecuniária aos responsáveis. Postula, ainda, que seja concedido prazo ao chefe do Poder Executivo Municipal, para anular os atos de concessão dos auxílios moradia e deslocamento já concedidos, interrompendo imediatamente os respectivos pagamentos.

2.2. análise da Área Técnica

A equipe técnica, em sede da Instrução Técnica de Recurso 00041/2023-1, delimita, inicialmente que o recorrente defende que o controle de constitucionalidade a ser realizado nos autos da representação é o controle difuso, bem como ser imprescindível o enfrentamento da inconstitucionalidade das normas municipais.

Assim, o ponto controvertido dos autos a apreciar é se cabe ao Tribunal de Contas definir o alcance dos efeitos do exame do incidente de inconstitucionalidade das normas municipais prejudiciais à análise da irregularidade descrita na representação.

Para tanto, a equipe técnica desta Corte, retoma a manifestação sobre essa temática enfrentada nos autos do Processo TC nº 02943/202-8 (Manifestação Técnica nº 02981/2021-6 – evento nº 126), ocasião em que o Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS) solicitou auxílio para instruir a Decisão TC nº 02745/2021-4.

A referida manifestação, acolhida pelo Acórdão TC nº 00121/2022-7 (evento nº 114, do



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Processo TC nº 02943/2020-8, concluiu pela possibilidade de realização de controle difuso de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas, conforme a conclusão que a seguir se transcreve:

1.1.1. Quais são os fundamentos legais que autorizam a análise da constitucionalidade de leis e atos do poder público pelos Tribunais de Contas?

Os fundamentos que autorizam o controle difuso de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas englobam um conjunto de normas, ou seja, não se limitam a leis e atos normativos em sentido estrito, mas alcançam princípios jurídicos e súmulas. Pode-se mencionar, em primeiro lugar, os artigos 70 e 71, da Constituição Federal, já que, para cumprirem a sua função constitucional, as Cortes de Contas necessitam reconhecer, em algumas situações, mediante a análise do caso concreto, a inconstitucionalidade de atos normativos. Acrescentam-se os Princípios Jurídicos da Boa-Fé, da Moralidade e da Segurança Jurídica, estampados nos artigos 23, 24 e 30, da Nova Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, Lei 13.655/2018 e no artigo 37, da Constituição Federal, uma vez que, a aplicação no caso concreto de atos normativos inconstitucionais, além de privilegiar a má fé dos agentes públicos e ofender a moralidade administrativa, causa gravames à Administração Pública, sendo danoso, inclusive, para a Segurança Jurídica. Ademais, cita-se o Poder Geral de Cautela dos Tribunais de Contas, reconhecido pelo próprio Supremo Tribunal Federal, que perderia a sua eficácia, diante da proibição do controle difuso de constitucionalidade. Por fim, menciona-se a Súmula nº 347, do Supremo Tribunal Federal que, embora meramente orientativa e não vinculante, continua vigente, demonstrando que apesar de existirem decisões da Corte Suprema em sentido contrário, não é a orientação que prevalece. Em relação, especificamente, ao Tribunal de Contas do Espírito Santo, pode-se acrescentar ainda, os artigos 176, 177, 178 e 179, de sua Lei Orgânica, Lei Complementar nº 621/2012 e os artigos 332 à 339, do Regimento Interno, Resolução 261/2013, que preveem expressamente a possibilidade de realização de controle difuso de constitucionalidade por esta Corte, devendo-se quanto a estes realizar uma interpretação conforme a Constituição, objetivando preservar a norma e proibir a extrapolação dos efeitos do controle difuso de constitucionalidade para além do caso concreto apreciado, excluindo-se da norma qualquer interpretação que admita que as referidas decisões tornem-se prejudgados aptos a vincularem outros casos semelhantes. Outra possibilidade que se apresenta é a eventual proposição de alteração da Lei Orgânica, no sentido de reformular o disposto em seu artigo 177, de modo a suprimir a expressão “constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos submetidos ao Tribunal de Contas”, contida em sua parte final. O mesmo se diga quanto ao artigo 335, caput, do Regimento Interno, cuja alteração, por ser de competência do Plenário desta Egrégia Corte, não demandaria maiores



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

dificuldades.

1.1.2. Quais são os efeitos das decisões dos Tribunais de Contas ao analisarem a constitucionalidade de leis e atos do poder público pelos Tribunais de Contas? São efeitos erga omnes ou inter partes? Os efeitos das decisões são vinculantes a outros?

Os efeitos das decisões que apreciam o controle difuso de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas são limitados às partes processuais do caso concreto apreciado (inter partes), não vinculando outros processos ou outras partes, nem mesmo Tribunais ou Órgãos Públicos.

1.1.3. O julgamento do Mandado de Segurança nº 35.410/DF pelo Supremo Tribunal Federal impossibilita a análise da constitucionalidade de leis e atos do poder público pelos Tribunais de Contas? Explique.

Não. O julgamento do Mandado de Segurança nº 35.410/DF tem efeitos apenas entre as partes processuais daquele feito, ou seja, o Tribunal de Contas da União e o Sindicato Impetrante, além de não deter efeito vinculante, não impedindo, portanto, que os Tribunais de Contas continuem realizando o controle difuso de constitucionalidade, conforme os fundamentos jurídicos explicitados no item “1.1.1” desta peça processual.

1.1.4. O julgamento do Mandado de Segurança nº 35.410/DF pelo Supremo Tribunal Federal alterou os efeitos dados as decisões dos Tribunais de Contas sobre a análise da constitucionalidade de leis e atos do poder Público? Explique.

Não. Conforme já explicitado nos itens anteriores, o julgamento do Mandado de Segurança nº 35.410/DF, realizado pelo Supremo Tribunal Federal, em nada alterou os efeitos das decisões dos Tribunais de Contas em relação ao controle difuso de constitucionalidade, valendo lembrar que a transcendência de seus efeitos para além do caso concreto apreciado é proibida, não devendo ser generalizada e atribuída a todas as decisões que realizam o exame concreto de constitucionalidade, mas sim, ser averiguada individualmente. Deste modo, eventual decisão proferida em um processo desta Corte, em sede de controle incidental de constitucionalidade, no sentido de se negar exequibilidade a um determinado ato normativo, na apreciação de um dado caso concreto, não poderá ser estendida a outros casos, estranhos ao feito.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

1.1.5. Quais são os casos que permitem que uma Súmula do STF pode deixar de ser aplicada? O julgamento do Mandado de Segurança nº 35.410/DF pelo Supremo Tribunal Federal alterou o entendimento da Súmula 347 do próprio STF?

É preciso diferenciar as súmulas meramente orientativas das súmulas vinculantes. As primeiras são orientações do Tribunal que as editou, não possuindo efeitos vinculantes. Já as últimas têm efeitos vinculantes, conforme previsão do artigo 103-A, da Constituição Federal, desde que atendidos os requisitos exigidos no dispositivo constitucional, devendo ser observadas pelos demais órgãos do Poder Judiciário e também pela Administração Pública Direta e Indireta, em todas as suas esferas. O MS nº 35.410/DF não alterou o entendimento acerca da Súmula nº 347 do STF, que é meramente orientativa, devendo esta ser apreciada diante de cada novo caso concreto para análise de sua subsunção. Tampouco ocorreu o cancelamento ou superação de seu conteúdo, uma vez que o referido acórdão, prolatado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal não retirou do Tribunal de Contas a atribuição de exercer o controle difuso de constitucionalidade nos feitos de sua competência, mas sim, pontificou que tal exercício encontra limites objetivos e subjetivos no caso concreto apreciado, não podendo implicar em efeitos erga omnes e vinculantes.

1.1.6. Há incompatibilidade entre a decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 35.410/DF e as legislações deste Egrégio Tribunal de Contas? Há a necessidade de se fazer alteração nas legislações do Tribunal de Contas do Espírito Santo (Regimento Interno e Lei Orgânica) para adequar ao julgado do Mandado de Segurança nº 35.410/DF pelo Supremo Tribunal Federal? Caso positivo, quais alterações sugeridas?

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 são incompatíveis com o Mandado de Segurança nº 35.410/DF, já que, conforme explicitado nos itens anteriores, este só tem efeito 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 sentido que admita 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, sejam deste Tribunal ou de qualquer outro, bem como, órgãos públicos. Ainda assim, ressalta-se a possibilidade de que este Tribunal, no exercício de suas competências constitucionais, possa realizar alterações nas próprias normas, apresentando eventual proposição de alteração da Lei Orgânica, no sentido de reformular o



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

disposto em seu artigo 177, de modo a suprimir a expressão “constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos submetidos ao Tribunal de Contas”, contida em sua parte final. O mesmo se diga quanto ao artigo 335, caput, do Regimento Interno, cuja alteração, por ser de competência do Plenário desta Egrégia Corte, não demanda maiores dificuldades. (grifo nosso).

Com base na manifestação referenciada, a Equipe Técnica reafirmou o posicionamento, quanto a necessidade de se examinar se, no caso concreto, os efeitos da apreciação da inconstitucionalidade das normas municipais são, de fato, *erga omnes*, conforme fundamentado pela decisão recorrida, ou, se seria possível conceder efeitos próprios do controle difuso.

Nesse sentido, sustenta a equipe técnica que:

Nota-se que os requerimentos do representante, embora, em princípio, possam levar à conclusão, equivocada, de que excluiriam as referidas normas do mundo jurídico, conforme mencionado pelo voto do Relator, nos autos do Processo TC nº 04376/2021-8 (Voto TC nº 03140/2022-5 – evento nº 125), a bem da verdade, não teriam o condão de ultrapassarem os limites do caso concreto apreciado, já que o Órgão Ministerial pleiteou, tão somente, a invalidade dos pagamentos irregulares realizados com fulcro nas leis municipais, conforme o regular exercício da competência das Cortes de Contas, conferida pelos artigos 70 e 71, da Constituição Federal.

O exame incidental da inconstitucionalidade das leis municipais que autorizaram os pagamentos dos auxílios, nos períodos expressamente vedados pela Lei Complementar nº 173/2020, não pode ser confundido com o controle concentrado de constitucionalidade, este sim, retiraria a validade das referidas normas, e já aquele tem por objetivo, apenas, que estas não sejam aplicadas ao caso concreto apreciado, tornando irregulares os pagamentos realizados e nelas fundados, nos termos relatados na representação. É importante ressaltar que, se assim não for entendido, corre-se o sério risco de esvaziar as funções dos Tribunais de Contas, e de contribuir para a manutenção de gastos



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

públicos irregulares, gerando prejuízos de difícil reversibilidade ao erário.

Não é possível, portanto, concordar com a justificativa da decisão recorrida, extraída do voto do Relator, no sentido de que não seria permitido suspender todos os pagamentos ilegais, mas, apenas alguns deles, para não extrapolar os limites do controle difuso de constitucionalidade. Tal entendimento, ofende os Princípios da Boa-Fé e da Moralidade Administrativa, e restringe o Poder Geral de Cautela das Cortes de Contas, atributo importante para a fiscalização das contas públicas, na medida em que os gastos públicos, derivados de pagamentos irregulares e fundados em aplicação de normas inconstitucionais, causam danos ao erário.

Não se pode perder de vista, por fim, que a inconstitucionalidade das leis municipais em exame é flagrante, uma vez que, tanto a Lei nº 1.403/2020, como a Lei Complementar nº 36/2020, conforme já foi devidamente demonstrado nos autos do Processo TC nº 04376/2021-8, violam, frontalmente, o art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, o qual já foi reconhecido como constitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.311.742/SP, com repercussão geral (Tema nº 1137).

E, conclui, a área técnica:

4.CONCLUSÃO

Ante as razões expostas, opina-se pelo conhecimento do pedido de reexame, de acordo com a Decisão Monocrática TC nº 01028/2022-8 (evento nº 5). Quanto ao mérito, sugere-se o acolhimento das razões do Ministério Público Especial de Contas, no sentido de que seja o acórdão recorrido reformado, para que se conheça da representação, proposta também pelo Órgão Ministerial, julgando-se inválidas as normas municipais, Lei Municipal nº 1.403/2020, e Lei Complementar nº



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

36/2020, em face do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, apenas no que se refere ao presente caso concreto, reconhecendo-se, portanto, inválidos os pagamentos já realizados com fulcro nas referidas normas, conforme relatado na representação, sem prejuízo da cominação de multa e imputação de débito aos responsáveis.

O Ministério Público de Contas pugna pelo acolhimento, *in totum*, da Manifestação Técnica de forma a conhecer do pedido de reexame e, no mérito, dar provimento para reformar o v. Acórdão TC 0089/2022-1 - Plenário.

Pois bem.

O objeto da representação que formou o Acórdão TC 00879/2022-1 – Plenário, analisou sobre a inconstitucionalidade de leis municipais de Pedro Canário, quais sejam: Lei Municipal nº 1.403/2020, que concedeu auxílios moradia e deslocamento aos profissionais médicos do Programa de Estratégia de Saúde da Família – ESF, no valor de R\$ 1.750,00 mensais por cada benefício, e Lei Complementar 36/2020, que dispõe sobre majorações nas remunerações dos servidores da Câmara Municipal, causadas por alterações na estrutura de suas carreiras. Ambas, supostamente, em flagrante violação ao art. 8º, inciso VI, da Lei Complementar nº 173/2020.

O fundamento do acórdão, que julgou pelo não conhecimento da representação, nos termos do caput do artigo 176 do Regimento Interno, Resolução TC 261/2013, sendo reformada a Decisão TC – 3887/2021 – 2ª Câmara, foi sobre os riscos de se conceder efeitos *erga omnes* à apreciação da inconstitucionalidade das normas, que extrapolem as partes do processo e que vinculem outros.

Para tanto o Acórdão 879/2022-1, se fundamentou pelo entendimento fixado pelo STF no Mandado de Segurança 35.410/DF:

Pois bem. Algumas considerações devem ser feitas quanto ao entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança 35.410/DF, assim foi consignado neste julgado:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA” A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA. 1. O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal. 2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal. 3. Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes. 4. CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 0216.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004.

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

Nesse julgado restou evidenciada a possibilidade de as Cortes de Contas analisarem questões constitucionais, não sendo permitida, contudo, a declaração de efeitos que extrapolem as partes do processo e que vinculem outros.

Dessa forma, autoriza-se o controle difuso de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas. Não obstante, faz-se necessária uma interpretação conforme dos artigos 177 da LC n. 621/2012 e art. 335, caput, do Regimento Interno, de forma a evitar a transcendência dos efeitos do decisor, no sentido de esclarecer que a negativa de aplicabilidade à



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

norma deve-se dar apenas no caso concreto, sem extrapolação de efeitos (quando isso for possível).

No presente Pedido de Reexame, o Ministério Público de Contas, visa a reforma do Acórdão TC 00879/2022-1, bem como a modificação da decisão recorrida, para que seja a representação conhecida, negando-se exequibilidade às normas municipais em questão, e considerando-se comprovada a prática de grave infração, com a consequente aplicação de multa pecuniária aos responsáveis.

Portanto, no presente caso em análise, cabe avaliar é se os efeitos da apreciação da inconstitucionalidade das normas municipais são, de fato, *erga omnes*, conforme fundamentado pela decisão recorrida, ou, se seria possível conceder efeitos próprios do controle difuso, conforme requerido pelo Ministério Público de Contas no presente Pedido de Reexame.

Diante da controvérsia, registro mais uma vez a Manifestação Técnica nº 02981/2021-6 – evento nº 126 nos autos do Processo 02943/2020-8, já mencionada nesse voto, onde resta esclarecido que: *o MS nº 35.410/DF não alterou o entendimento acerca da Súmula nº 347 do STF, que é meramente orientativa, devendo esta ser apreciada diante de cada novo caso concreto para análise de sua subsunção. Tampouco ocorreu o cancelamento ou superação de seu conteúdo, uma vez que o referido acórdão, prolatado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal não retirou do Tribunal de Contas a atribuição de exercer o controle difuso de constitucionalidade nos feitos de sua competência, mas sim, pontificou que tal exercício encontra limites objetivos e subjetivos no caso concreto apreciado, não podendo implicar em efeitos erga omnes e vinculantes.* Conclusão essa, acolhida pelo Acórdão TC nº 00121/2022-7 (evento nº 114, do Processo TC nº 02943/2020-8).

De modo que, 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 são incompatíveis com o Mandado de Segurança nº 35.410/DF, já que, conforme explicitado nos itens anteriores, este só



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

tem efeito entre as partes processuais.

Nesse sentido, como bem observado pela área técnica na ITR 41/23:

(...) os requerimentos do representante, embora, em princípio, possam levar à conclusão, equivocada, de que excluiriam as referidas normas do mundo jurídico, conforme mencionado pelo voto do Relator, nos autos do Processo TC nº 04376/2021-8 (Voto TC nº 03140/2022-5 – evento nº 125), a bem da verdade, não teriam o condão de ultrapassarem os limites do caso concreto apreciado, já que o Órgão Ministerial pleiteou, tão somente, a invalidade dos pagamentos irregulares realizados com fulcro nas leis municipais, conforme o regular exercício da competência das Cortes de Contas, conferida pelos artigos 70 e 71, da Constituição Federal.

O exame incidental da inconstitucionalidade das leis municipais que autorizaram os pagamentos dos auxílios, nos períodos expressamente vedados pela Lei Complementar nº 173/2020, não pode ser confundido com o controle concentrado de constitucionalidade, este sim, retiraria a validade das referidas normas, e já aquele tem por objetivo, apenas, que estas não sejam aplicadas ao caso concreto apreciado, tornando irregulares os pagamentos realizados e nelas fundados, nos termos relatados na representação. É importante ressaltar que, se assim não for entendido, corre-se o sério risco de esvaziar as funções dos Tribunais de Contas, e de contribuir para a manutenção de gastos públicos irregulares, gerando prejuízos de difícil reversibilidade ao erário.

Não é possível, portanto, concordar com a justificativa da decisão recorrida, extraída do voto do Relator, no sentido de que não seria permitido suspender todos os pagamentos ilegais, mas, apenas alguns deles, para não extrapolar os limites do controle difuso de constitucionalidade. Tal entendimento, ofende os Princípios da Boa-Fé e da Moralidade Administrativa, e restringe o Poder Geral de Cautela das Cortes de Contas, atributo importante para a fiscalização das contas públicas, na medida em que os gastos públicos, derivados de pagamentos irregulares e fundados em aplicação de normas



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

inconstitucionais, causam danos ao erário.

Não se pode perder de vista, por fim, que a inconstitucionalidade das leis municipais em exame é flagrante, uma vez que, tanto a Lei nº 1.403/2020, como a Lei Complementar nº 36/2020, conforme já foi devidamente demonstrado nos autos do Processo TC nº 04376/2021-8, violam, frontalmente, o art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, o qual já foi reconhecido como constitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.311.742/SP, com repercussão geral (Tema nº 1137).

Em detida análise aos autos, corroboro com o entendimento técnico e entendo que a realização do controle de constitucionalidade por este Tribunal de Contas, no regular exercício da competência das Cortes de Contas, atribuída pelos artigos 70 e 71, da Constituição Federal, no presente caso, não teria o condão de ultrapassar os limites do caso concreto apreciado, por estar-se exercendo o controle difuso e com efeito *inter partes*, haja vista que o órgão ministerial pleiteou apenas pela invalidade dos pagamentos irregulares realizados com fulcro nas leis municipais.

Isso porque as referidas leis estão eivadas de vício, por se apresentarem com dispositivos legais contrários ao texto constitucional, atinentes ao aumento de despesa com pessoal em período vedado pela LC 173/2020.

Ante todo o exposto, acompanhando o opinamento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

ACÓRDÃO



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

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

1. **CONHECER** o presente **Pedido de Reexame**, nos termos artigos arts. 164 e 165 da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012 (Lei Orgânica desta Corte de Contas), c/c art. 408 do Regimento Interno deste Tribunal.
2. No mérito, **DAR PROVIMENTO** ao presente **Pedido de Reexame**, reformando o Acórdão TC 00879/2022-1, nos termos dos arts. 94, 99 §§ 1º, inciso VI, 2º, da LC 621/2012, no sentido de:
 - 2.1 **CONHECER** a Representação;
 - 2.2 Preliminarmente, **INSTAURAR o incidente de inconstitucionalidade** da Lei n.1.403/2020 e da Lei Complementar nº 36/2020 do Município de Pedro Canário, atinentes ao aumento de despesa com pessoal em período vedado, conforme disposto na Lei Complementar Federal nº 173/2020, apenas no que se refere ao presente caso concreto;
3. **DAR CIÊNCIA** aos interessados.
4. Após a apreciação do incidente em sede de preliminar, **remetam-se** os autos ao gabinete do relator para prosseguimento do feito



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913