



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

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: A2AE9-2B1EA-6D4F1



## **Voto Vista 00077/2025-4**

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processo:** 03776/2024-1

**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Ordenador

**Setor:** GAC - Davi Diniz - Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho

**Exercício:** 2023

**Criação:** 08/04/2025 14:09

**UG:** CMARN - Câmara Municipal de Alto Rio Novo

**Relator:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**Responsável:** OBEDES DIAS RIBEIRO, ASTROGILDO NETO CRISTO, ANDRE LUIZ DE FARIA, SERGIO PAULO DE OLIVEIRA BENFICA, ARILTO BARROS DE OLIVEIRA, RILDO ALVES RODRIGUES, ALEXANDRO DE MELO VALIM, DANIELY BORCHARDT DE OLIVEIRA, FRANCISCO MENEGUCCI DE SOUZA

# PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE ORDENADOR

EXERCÍCIO

**2023**

UNIDADE GESTORA

**CÂMARA MUNICIPAL  
DE  
ALTO RIO NOVO**





## SUMÁRIO

<b>I</b>	<b>RELATÓRIO .....</b>	<b>4</b>
<b>II</b>	<b>FUNDAMENTOS .....</b>	<b>7</b>
II.1	DO ACHADO.....	7
II.1.1	PAGAMENTO E RECEBIMENTO DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES EM DESACORDO COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E COM A IN TCEES 26/2010 (PASSÍVEL DE RESSARCIMENTO) ..	7
<b>III</b>	<b>PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO .....</b>	<b>24</b>



**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE  
ORDENADOR – CÂMARA MUNICIPAL DE ALTO  
RIO NOVO – 2023 – REAJUSTE DE SUBSÍDIOS  
DE VEREADORES EM DESACORDO COM A  
CONSTITUIÇÃO - LEI MUNICIPAL N° 1022/2022 -  
PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE E  
LEGALIDADE DAS LEIS - IMPOSSIBILIDADE DE  
DETERMINAR O RESSARCIMENTO - VERBAS  
DE CARÁTER ALIMENTAR RECEBIDAS DE BOA-  
FÉ - PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS  
INTERNAS CONTAS REGULARES COM  
RESSALVAS – QUITAÇÃO – DETERMINAR –  
CIÊNCIA - ARQUIVAMENTO.**

**JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** a  
prestação de contas da **Câmara Municipal  
de Alto Rio Novo**, sob a responsabilidade do  
Senhor **Obedes Dias Ribeiro**, no exercício  
de **2023**, na forma do artigo 84, II da Lei  
Complementar Estadual 621/2012 c/c o art.  
162 do RITCEES, aprovado pela Resolução



261 de 4 de junho de 2013, dando-lhe total  
**QUITAÇÃO.**

## **VOTO VISTAS**

### **O EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO**

#### **I RELATÓRIO**

Trata-se da prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Alto Rio Novos, referente ao exercício de 2023, de responsabilidade do Senhor Obedes Dias Ribeiro, encaminhada para julgamento deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES).

A prestação de contas foi analisada pela unidade técnica, conforme **Relatório Técnico 00272/2024-6** (peça 45), tendo sido proposta a citação do Sr. Obedes Dias Ribeiro, como Presidente da Câmara e dos Srs. Astrogildo Neto Cristo, Andre Luiz De Faria, Sergio Paulo De Oliveira Benfica, Arilto Barros De Oliveira, Rildo Alves Rodrigues, Alexandro De Melo Valim, Daniely Borchardt De Oliveira, Francisco Menegucci De Souza, Obedes Dias Ribeiro, como responsáveis solidários.

Após, sobreveio aos autos a Instrução Técnica Inicial (ITI) 00135/2024-5 (peça 47) que considerando o Relatório Técnico 00272/2024-9, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sugeriu a citação dos responsáveis descritos no quadro adiante, nos termos do artigo 157, II, do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução 261 de 4 de junho de 2013 c/c artigo 56, III, e artigo 63, I, da Lei Complementar 621 de 8 de março de 2012, para que, no prazo estipulado apresente razões de justificativa, alegações de defesa, bem como documentos que entenderem necessários em razão dos achados detectados, sendo cabível o ressarcimento do valor global de R\$ 61.794,36 (14.383,8272 VRTE), individualizado da seguinte forma:



<b>Item 3.3.4.1 do RT 272/2024 - Pagamento de subsídios a Vereadores em desacordo com a Constituição da República e com a IN TCEES 26/2010 (passível de ressarcimento).</b>		
<u>Responsável (valor integral):</u>	OBEDES DIAS RIBEIRO (Presidente da Câmara)	R\$ 61.794,36 (14.383,8272 VRTE)
<u>Responsáveis solidários:</u>	ASTROGILDO NETO CRISTO	R\$ 6.866,04 (1.598,2030 VRTE)
	ANDRE LUIZ DE FARIA	R\$ 6.866,04 (1.598,2030 VRTE)
	SERGIO PAULO DE OLIVEIRA BENFICA	R\$ 6.866,04 (1.598,2030 VRTE)
	ARILTO BARROS DE OLIVEIRA	R\$ 6.866,04 (1.598,2030 VRTE)
	RILDO ALVES RODRIGUES	R\$ 6.866,04 (1.598,2030 VRTE)
	ALEXANDRO DE MELO VALIM	R\$ 6.866,04 (1.598,2030 VRTE)
	DANIELY BORCHARDT DE OLIVEIRA	R\$ 6.866,04 (1.598,2030 VRTE)
	FRANCISCO MENEGUCCI DE SOUZA	R\$ 6.866,04 (1.598,2030 VRTE)
	OBEDES DIAS RIBEIRO	R\$ 6.866,04 (1.598,2030 VRTE)

VRTE 2023 = R\$ 4,2961

Devidamente citados (Decisão SEGEX nº 01111/2024-1 e respectivos Termos de Citação (peças 49 a 57)), os responsáveis não apresentaram suas justificativas, sendo confirmada a sua revelia conforme Despacho 03513/2025-3. Após, os autos retornaram à área técnica que elaborou a Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº 01348/2025-8 (peça 79), por meio da qual propõe que a prestação de contas do (a) Câmara Municipal de Alto Rio Novo, sob a responsabilidade do (s) Sr (s. as.), Obede Dias Ribeiro, no exercício de 2023, seja julgada **REGULAR COM RESSALVA**.

O **Ministério Público Especial de Contas**, por meio do **Parecer 00757/2025-6** (peça 81), de lavra do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, divergiu da Instrução Técnica Conclusiva 01348/2025-8. Pugnou pela irregularidade dos pagamentos efetuados, sendo passível de devolução a quantia de R\$ 61.794,36 (14.383,8272 VRTE). Também defendeu o julgamento pela irregularidade das contas e a determinação ao atual responsável pelo Parlamento Municipal para que adote providências administrativas para cessar os efeitos inconstitucionais da Lei Municipal nº 1022/2022, com aplicação de multa a ser dosada pelo Relator.

Ato contínuo, pautado o processo, foi proferido Voto do Relator 01157/2025-1 (peça 82), pelo Conselheiro Relator Sebastião Carlos Ranna de Macedo, corroborando parcialmente com o entendimento da área técnica e integralmente com o Ministério Público de Contas, o qual propôs a deliberação a seguir reproduzida:



### 3 PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DELIBERAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas pelo relator, por:

**1 MANTER A SEGUINTE IRREGULARIDADE**, conforme item 3.3.4.1 do RT 272/2024 - *Pagamento de subsídios a Vereadores em desacordo com a Constituição da República e com a IN TCEES 26/2010*, na forma do artigo 84, I da Lei Complementar Estadual 621/2012 c/c art. 161, parágrafo único do RITCEES, aprovado pela Resolução 261 de 4 de junho de 2013, pelos motivos já expostos;

**2 JULGAR IRREGULARES** as contas do Senhor Obedes Dias Ribeiro, frente à Câmara Municipal do **Município de Alto Rio Novo**, no exercício de **2023**, pela divergência descrita no item 3.3.4.1 do RT 272/2024 -, com amparo na alínea 'd', inciso III<sup>1</sup> do artigo 84 da Lei Complementar 621/2012;

**3 DETERMINAR** o ressarcimento do valor global de 14.383,8272 VRTE's, individualizado da seguinte forma:

Item 3.3.4.1 do RT 272/2024 - Pagamento de subsídios a Vereadores em desacordo com a Constituição da República e com a IN TCEES 26/2010 (passível de ressarcimento).		
Responsável (valor integral):	OBEDES DIAS RIBEIRO (Presidente da Câmara)	(14.383,8272 VRTE)
Responsáveis solidários:	ASTROGILDO NETO CRISTO	(1.598,2030 VRTE)
	ANDRE LUIZ DE FARIA	(1.598,2030 VRTE)
	SERGIO PAULO DE OLIVEIRA BENFICA	(1.598,2030 VRTE)
	ARILTO BARROS DE OLIVEIRA	(1.598,2030 VRTE)
	RILDO ALVES RODRIGUES	(1.598,2030 VRTE)
	ALEXANDRO DE MELO VALIM	(1.598,2030 VRTE)
	DANIELY BORCHARDT DE OLIVEIRA	(1.598,2030 VRTE)
	FRANCISCO MENEGUCCI DE SOUZA	(1.598,2030 VRTE)
	OBEDES DIAS RIBEIRO	(1.598,2030 VRTE)

VRTE 2025 = R\$ 4,7175

**4 APLICAR MULTA** ao Senhor Obedes Dias Ribeiro de **R\$1.000,00** (um mil reais) com espeque no art. 87, inciso IV e art. 135, incisos II<sup>2</sup> da LC n. 621/2012, na forma do art. 389, II<sup>3</sup> da Resolução TC 261/2013 (RITCEES);

**5 DETERMINAR** ao atual responsável pelo Parlamento Municipal que adote providências administrativas para cessar os efeitos inconstitucionais da Lei Municipal nº 1022/2022.

<sup>1</sup> Art. 84. As contas serão julgadas:

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

[...]

d) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

<sup>2</sup> Art. 135. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do artigo 88 desta Lei Complementar;

II - prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

<sup>3</sup> Art. 389. O Tribunal poderá aplicar a multa pecuniária prevista no art. 135 de sua Lei Orgânica, atualizada na forma prescrita no seu §3º, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação:

I - contas julgadas irregulares, não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências prevista nos incisos I, II, III e IV do art. 163 deste Regimento: multa no valor compreendido entre meio e cem por cento

II - prática de ato ou omissão, com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial: multa no valor compreendido entre meio e cem por cento;



**5 JULGAR extinto o processo**, nos termos do inciso V do art. 330 do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013), ficando autorizado o **arquivamento** dos presentes autos, depois de esgotados os prazos processuais.

Em seguida, após leitura do conteúdo do Voto do Relator, solicitei vista.

É o relatório.

## **II FUNDAMENTOS**

Em cumprimento ao art. 31, § 1º, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), c/c o art. 71, inciso III, da Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989 (CE/1989), o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) desempenha, nestes autos, uma das principais competências que lhe são atribuídas: *“julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, incluídas as fundações e as sociedades por eles instituídas ou mantidas, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário”*.

Verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto ao julgamento.

Do exame dos autos constato divergência apenas em relação ao entendimento encampado pelo Relator na análise do pagamento e recebimento de subsídios de Vereadores em desacordo com a Constituição da República e com a IN TCEES 26/2010, que passo a tratar na próxima seção deste voto.

### **II.1 DO ACHADO**

#### **II.1.1 Pagamento e recebimento de subsídios de Vereadores em desacordo com a Constituição da República e com a IN TCEES 26/2010 (passível de ressarcimento)**

O Relatório Técnico (RT) 00272/2024-9 apontou que, em 2023, a Câmara Municipal de Alto Rio Novo pagou valores indevidos de subsídio aos vereadores. O apontamento indica que o índice de revisão geral anual aplicado em 2023 tomava como base valores indevidos, revistos com base na Lei Municipal nº 1022/2022, cuja



aplicabilidade foi negada por este TCEES, por meio do Acórdão TC 00863/2024-6 (TC 3484/2023-1. Segundo o RT 00272/2024-9 forma pagos 14.383,8272 VRTES indevidamente.

Diante do achado e da constatação de que o apontamento poderia resultar em determinação de ressarcimento ao erário, foi proposta a citação dos responsáveis. Porém, não foram protocolizadas as alegações de defesa dos responsáveis, sendo confirmada a revelia na forma do Despacho 03513/2025-3.

Conforme se extrai da ITC 01348/2025-8 (peça 79), embora os responsáveis não tenham comparecido aos autos para justificar-se, considerando a decisão do TCEES no Acórdão 01333/2024, a **unidade técnica propôs o julgamento com ressalvas:**

[...]

Considerando-se a ausência de documentos nos autos que indiquem a regularização do débito, bem como a decisão do TCEES no **Acórdão 1333 de dez/2024**, opina-se, portanto, por considerar **irregular o item 3.3.4.1 do RT 272/2024**, sendo o mesmo passível de **ressalva**, excluindo a determinação de ressarcimento e de aplicação de multa.

Opina-se, ainda, por **DETERMINAR** ao atual responsável pela Câmara Municipal de Alto Rio Novo que adote providências administrativas para cessar os efeitos inconstitucionais da Lei Municipal nº 1022/2022.

#### **Instrução Técnica Conclusiva 01348/2025-6, subseção 7.1.**

O **Ministério Público de Contas**, em seu Parecer Ministerial 00757/2025-6, destacou a não apresentação de alegações de defesa e pugnou pela irregularidade do achado, com **possibilidade de devolução e pelo julgamento pela irregularidade das contas com aplicação de multa**, nos seguintes termos:

[...]

**Não foram apresentadas alegações de defesa**, na forma **Despacho 03513/2025-3 (evento 77)**, e os autos retornaram à Unidade Técnica para análise conclusiva.

*Considerando que em atendimento à Decisão SEGEX 1111/2024 (doc. 48) não foi protocolizada nenhuma documentação e que já foi declarada à revelia dos responsáveis, conforme eventos anteriores, encaminhamos os autos a essa Secretaria para análise e instrução.*

De posse dos autos, a Área Técnica propôs a **regularidade com ressalva das contas**, conforme **79 - Instrução Técnica Conclusiva 01348/2025-8:**

#### **9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Diante de todo o exposto, propõe-se ao TCEES que a prestação de contas do (a) Câmara m. de Alto Rio Novo, sob a responsabilidade do (s) Sr(s. as.), OBEDES DIAS RIBEIRO, no exercício de 2023, seja julgada **REGULAR COM**



**RESSALVA**, uma vez que mantida a irregularidade 3.3.4.1 do RT 272/2024 - *Pagamento de subsídios a Vereadores em desacordo com a Constituição da República e com a IN TCEES 26/2010*, na forma do artigo 84, I da Lei Complementar Estadual 621/2012 c/c art. 161, parágrafo único do RITCEES, aprovado pela Resolução 261 de 4 de junho de 2013, dando-lhe(s) total quitação.

Considerando que o pagamento da revisão geral anual está em desacordo com o determinado no art. 37, X, da CRFB/1988, assim como que os responsáveis não se manifestaram visando sanar a questão ou regularizar o débito, **pugna-se pela irregularidade dos pagamentos efetuados, sendo passível de devolução a quantia de R\$ 61.794,36 (14.383,8272 VRTE).**

À vista disso, o **Ministério Público de Contas**, por meio da 3.<sup>a</sup> Procuradoria de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, divergindo da **79 - Instrução Técnica Conclusiva 01348/2025-8**, pugna, com fundamento no art. 84, III, "c" e "e" da Lei Complementar 621/2012, pela **irregularidade** da Prestação de Contas Anual da **Câmara Municipal de Alto Rio Novo**, referente ao exercício 2023, **determinando-se** ao atual responsável pelo Parlamento Municipal que adote providências administrativas para **cessar os efeitos inconstitucionais da Lei Municipal nº 1022/2022**.

Ademais, considerando-se os artigos 134 e 135, III, da Lei Complementar 621/2012 c/c artigos 163 e 389, III, da Resolução TCEES 261/2013, pugna-se também pela **aplicação de multa** a ser dosada pelo Relator.

O Relator, em seu voto 01157/2025-1, acerca do achado, acolheu a proposta do ministério público de contas e manifestou-se como segue:

[...]

O Ministério público de contas emitiu o Parecer 00757/2025-6 (doc. 81) divergindo da proposta da área técnica pugnando pela irregularidade da prestação de constas anual, pela devolução da quantia paga e pela aplicação da multa ao responsável, como segue:

[...]

Considerando que o pagamento da revisão geral anual está em desacordo com o determinado no art. 37, X, da CRFB/1988, assim como que os responsáveis não se manifestaram visando sanar a questão ou regularizar o débito, pugna-se pela irregularidade dos pagamentos efetuados, sendo passível de devolução a quantia de R\$ 61.794,36 (14.383,8272 VRTE).

À vista disso, o Ministério Público de Contas, por meio da 3.<sup>a</sup> Procuradoria de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, divergindo da 79 - Instrução Técnica Conclusiva 01348/2025-8, pugna, com fundamento no art. 84, III, "c" e "e" da Lei Complementar 621/2012, pela irregularidade da Prestação de Contas Anual da Câmara Municipal de Alto Rio Novo, referente ao exercício 2023, determinando-se ao atual responsável pelo Parlamento Municipal que adote providências administrativas para cessar os efeitos inconstitucionais da Lei Municipal nº 1022/2022.

Ademais, considerando-se os artigos 134 e 135, III, da Lei Complementar 621/2012 c/c artigos 163 e 389, III, da Resolução TCEES 261/2013, pugna-se também pela aplicação de multa a ser dosada pelo Relator.

[...].

Assim, ante todo o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, e tendo em conta a fundamentação até aqui expendida, **corroborando**



parcialmente com o entendimento da área técnica e integralmente com o Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

### SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

### 3 PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DELIBERAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas pelo relator, por:

**1 MANTER A SEGUINTE IRREGULARIDADE**, conforme item 3.3.4.1 do RT 272/2024 - *Pagamento de subsídios a Vereadores em desacordo com a Constituição da República e com a IN TCEES 26/2010*, na forma do artigo 84, I da Lei Complementar Estadual 621/2012 c/c art. 161, parágrafo único do RITCEES, aprovado pela Resolução 261 de 4 de junho de 2013, pelos motivos já expostos;

**2 JULGAR IRREGULARES** as contas do Senhor Obedes Dias Ribeiro, frente à Câmara Municipal do **Município de Alto Rio Novo**, no exercício de **2023**, pela divergência descrita no item 3.3.4.1 do RT 272/2024 -, com amparo na alínea 'd', inciso III<sup>4</sup> do artigo 84 da Lei Complementar 621/2012;

**3 DETERMINAR** o ressarcimento do valor global de 14.383,8272 VRTE's, individualizado da seguinte forma:

Item 3.3.4.1 do RT 272/2024 - Pagamento de subsídios a Vereadores em desacordo com a Constituição da República e com a IN TCEES 26/2010 (passível de ressarcimento).		
Responsável (valor integral):	OBEDES DIAS RIBEIRO (Presidente da Câmara)	(14.383,8272 VRTE)
Responsáveis solidários:	ASTROGILDO NETO CRISTO	(1.598,2030 VRTE)
	ANDRE LUIZ DE FARIA	(1.598,2030 VRTE)
	SERGIO PAULO DE OLIVEIRA BENFICA	(1.598,2030 VRTE)
	ARILTO BARROS DE OLIVEIRA	(1.598,2030 VRTE)
	RILDO ALVES RODRIGUES	(1.598,2030 VRTE)
	ALEXANDRO DE MELO VALIM	(1.598,2030 VRTE)
	DANIELY BORCHARDT DE OLIVEIRA	(1.598,2030 VRTE)
	FRANCISCO MENEGUCCI DE SOUZA	(1.598,2030 VRTE)
	OBEDES DIAS RIBEIRO	(1.598,2030 VRTE)

VRTE 2025 = R\$ 4,7175

<sup>4</sup> Art. 84. As contas serão julgadas:

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

[...]

d) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;



**4 APLICAR MULTA** ao Senhor Obedes Dias Ribeiro de **R\$1.000,00** (um mil reais) com espeque no art. 87, inciso IV e art. 135, incisos II<sup>5</sup> da LC n. 621/2012, na forma do art. 389, II<sup>6</sup> da Resolução TC 261/2013 (RITCEES);

**5 DETERMINAR** ao atual responsável pelo Parlamento Municipal que adote providências administrativas para cessar os efeitos inconstitucionais da Lei Municipal nº 1022/2022.

**5 JULGAR extinto o processo**, nos termos do inciso V do art. 330 do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013), ficando autorizado o **arquivamento** dos presentes autos, depois de esgotados os prazos processuais.

Inicialmente considero que, no exame dos processos sobre o crivo desta Corte de Contas, admite-se – por se tratar de processos de índole eminentemente administrativa – a aplicação do princípio da verdade real ou verdade material, para que a decisão administrativa reflita, com a maior exatidão possível, a verdade dos fatos tais como materializados no mundo fenomênico<sup>7</sup>.

Conforme assentado pelo Tribunal de Contas da União, tal princípio é pilar do processo administrativo sancionador, conforme excerto do voto do Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão nº 6842/2024 – Primeira Câmara – TCU:

[...] O princípio da verdade material é um dos pilares do Direito Administrativo e Processual Administrativo. Ele determina que, na apuração dos fatos, deve-se buscar a verdade substancial, ou seja, aquela que reflete a realidade dos acontecimentos, e não apenas a verdade formal que se limita ao que está registrado nos autos processuais.

Este princípio é essencial para assegurar que as decisões administrativas sejam justas e reflitam fielmente a realidade dos fatos. No âmbito dos processos de controle externo, a aplicação desse princípio garante que a apuração de irregularidades e a responsabilização dos gestores públicos sejam baseadas em uma análise completa e precisa dos fatos, e não apenas em formalidades processuais."

[\(ACÓRDÃO 6842/2024 - PRIMEIRA CÂMARA – TCU – 1ª Câmara\)](#)

<sup>5</sup> Art. 135. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do artigo 88 desta Lei Complementar;  
II - prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

<sup>6</sup> Art. 389. O Tribunal poderá aplicar a multa pecuniária prevista no art. 135 de sua Lei Orgânica, atualizada na forma prescrita no seu §3º, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação:

I - contas julgadas irregulares, não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências prevista nos incisos I, II, III e IV do art. 163 deste Regimento: multa no valor compreendido entre meio e cem por cento  
II - prática de ato ou omissão, com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial: multa no valor compreendido entre meio e cem por cento;

<sup>7</sup> CONSULTOR JURÍDICO. A verdade Material no processo administrativo fiscal. Disponível em

[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br) consulta em 25/03/2025.



Dessa forma, na apreciação dos presentes autos devem ser consideradas todas as informações nele constantes e aquelas consideradas necessárias para sua compreensão em uma análise completa e precisa dos fatos.

Neste sentido, embora os responsáveis não tenham comparecido neste Processo para apresentar justificativas, considero que compareceram aos autos do Processo TC 03484/2023-1, que tratou da Prestação de Contas Anual de Ordenador, da mesma Câmara Municipal de Alto Rio Novo, Exercício 2022, no qual a matéria tratada nestes autos, foi objeto de apreciação e julgamento, qual seja inconstitucionalidade do art. 1º da Lei Municipal nº 1022/2022 e o pagamento dos subsídios com base em tal dispositivo legal.

Dessa forma, considerando o princípio da verdade material, faz-se mister, que a análise dos fatos constantes nestes autos, considerem aqueles.

Pois bem.

Nos autos do Processo TC 03484/2023-1, por meio do Acórdão TC 00863/2024-6, o Plenário do TCEES negou aplicabilidade ao art. 1º da Lei Municipal nº 1022/2022, do município de Alto Rio Novo por expressa violação ao artigo 37, X da Constituição Federal.

Ao julgar o mérito, a 2ª Câmara do TCEES, examinou os *efeitos da negativa de aplicabilidade da lei municipal 1022/2022 - reajuste de subsídios de vereadores em desacordo com a Constituição Federal*, no exercício de 2022 e decidiu manter a irregularidade no campo da ressalva, excluindo a determinação de ressarcimento e determinando providencias administrativas por entender, em síntese, que:

- a conduta do gestor que pagou bem como dos Edis que receberam a verba, foi pautada em lei presumidamente constitucional;
- a lei gozava de presunção de constitucionalidade e, aqueles que agem sob o respaldo de permissivos legais efetivamente presumem que aqueles diplomas foram elaborados de acordo com os requisitos formais e materiais exigidos pelo ordenamento jurídico e que refletem o interesse público;
- a jurisprudência do STF e do TCE-ES reconhece que aqueles que recebam verbas alimentares de boa-fé não podem ser compelidos a restituí-las ao erário



- o TCEES não pode negar aplicação a uma lei com efeitos retroativos, desconstituindo atos pretéritos e sancionando agentes que presumiam agir conforme a legalidade vigente;
- irregularidades cometidas, com base em lei vigente à época dos fatos, e, não havendo indícios de má-fé, o Princípio da Presunção de Constitucionalidade das Leis e dos Atos normativos, atraem a excludente da inexigibilidade de conduta diversa e,
- a partir da decisão que nega aplicabilidade à lei questionada, torna-se necessário que ocorra uma modificação substancial no mundo fático para corrigir a situação, cabendo a determinação para que o ente público adote as providências necessárias para cessar os efeitos da norma questionada.

É o que se extrai do exame do mérito, consoante Acordão 01333/2024-3 – 2ª Câmara, prolatado nos autos do Processo TC 03484/2023-1:

[...]

#### **II.7.2 Conduta pautada em lei presumidamente constitucional – impossibilidade de determinar a devolução das verbas**

[...]

No presente caso, entendo ser inviável, a partir da negativa de aplicabilidade conferida à Lei Municipal 1022/2022, determinar que o ex-presidente da câmara os vereadores responsáveis solidários sejam compelidos a ressarcirem os valores que receberam por meio do aumento irregular de seu subsídio. Isso por duas razões: **i) a limitação dos efeitos reflexos da negativa de aplicabilidade de lei municipal (efeitos ex-nunc)**, e **ii) a impossibilidade de determinar a devolução de verbas de caráter alimentar por agentes públicos que as receberam de boa-fé, amparados pela presunção de constitucionalidade das leis.**

- i) Limitação dos efeitos reflexos da negativa de aplicabilidade de lei municipal promovida por meio do Incidente de Inconstitucionalidade

No que tange ao primeiro tópico, a **(i) limitação dos efeitos reflexos da negativa de aplicabilidade de lei municipal promovida, por meio do Incidente de Inconstitucionalidade**, é preciso rememorar que o objetivo da prerrogativa (que mais se caracteriza como poder-dever das Cortes de Contas) de afastar a aplicação da norma no caso concreto não é essencialmente comparar e realizar juízo de valor das leis debatidas, e sim examinar os supostos fatos e atos antijurídicos, ilegítimos e antieconômicos que decorreram da aplicação de norma. **A título de aprofundamento neste raciocínio, reporto-me à fundamentação de votos de minha autoria apresentados no**



âmbito dos Processos 7216/2023<sup>8</sup>, 2862/2021-6<sup>9</sup>, [03484/2023-1](#)<sup>10</sup>, [04004/2023](#)<sup>11</sup>, [05565/2023](#)<sup>12</sup>.

Analisa-se, portanto, por meio dessa ferramenta processual, a potencialidade da ocorrência (ou, como no caso, a efetiva ocorrência) de resultado inconstitucional no mundo dos fatos pela aplicação da norma. Nessa sistemática, concede-se mais foco aos efeitos deletérios da legislação questionada do que à sua própria constitucionalidade ou inconstitucionalidade na perspectiva puramente normativa. Não custa enfatizar: o objetivo primário das Cortes de Contas e de todas as suas ferramentas, institutos, prerrogativas é, essencialmente, a defesa da lisura do patrimônio público, por meio do exercício do controle externo.

Explico: o objetivo do instrumento processual “incidente de inconstitucionalidade” é possibilitar a correta ação de controle no caso, permitindo que se faça, de modo incidental e preliminar, o correto juízo acerca dos supostos efeitos lesivos à administração pública, potencialmente provocados pelas leis questionadas, para então corretamente julgar as condutas nelas respaldadas.

A função do Tribunal de Contas, no caso em análise, limita-se à fiscalização dos atos materiais, nos limites dos atos de gestão, e as suas prováveis consequências à sociedade. **O controle externo não materializa nenhuma pretensão de inserção no campo da atividade legislativa, resguardando-se, assim, ao respeito às competências constitucionalmente previstas e aos freios e contrapesos desenhados pelo constituinte.**

Com efeito, não se pode confundir as características e as finalidades da competência atribuída aos TCs e normatizada em seus regimentos internos e leis de regência, por meio do instrumento “incidente de inconstitucionalidade”, com as declarações de inconstitucionalidade proferidas em ADIs no âmbito do Poder Judiciário:

**“A possibilidade de os Tribunais de Contas, ao fiscalizarem a atividade administrativa, deixarem de aplicar lei ou ato normativo reputado inconstitucional corresponde à aplicação do princípio da juridicidade administrativa. É uma forma de controle da Constituição que não se confunde com o controle declaratório de (in)constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário.**

[...]

Desta forma, analisados os julgados do STF sobre a temática à luz do princípio da juridicidade, é possível concluir pela ausência de argumentos que justifiquem a superação da Súmula nº 347 do STF, mormente porque não se atribui a órgão alheio ao Judiciário a possibilidade de efetivar um controle de constitucionalidade que abarque uma declaração formal de incompatibilidade da norma viciada com o texto constitucional. **A rigor, assegura-se às Cortes de Contas apenas a possibilidade de fazer valer a Constituição quando, no caso concreto, a lei que seria aplicável afrontar de forma direta o texto constitucional**<sup>13</sup> (grifos nossos)

O que pretendo demonstrar com esse raciocínio jurídico é que admitir que decisão de Corte de Contas, que negue aplicabilidade a comando legislativo municipal, tenha o condão de desconstituir situações jurídicas consolidadas entre terceiros (no caso – Câmara Municipal e vereadores a ela vinculados), retroativamente, significa equivocadamente aproximar o tratamento do instituto

<sup>8</sup> <https://e-tcees.tcees.tc.br/VisualizadorDocumento?idDocumento=4348426#idDocumentoAtual=4348426>

<sup>9</sup> <https://e-tcees.tcees.tc.br/VisualizadorDocumento?idDocumento=4198189#idDocumentoAtual=4198189>

<sup>10</sup> <https://e-tcees.tcees.tc.br/VisualizadorDocumento?idDocumento=4303303>

<sup>11</sup> <https://e-tcees.tcees.tc.br/VisualizadorDocumento?idDocumento=4218496#idDocumentoAtual=4218496>

<sup>12</sup> <https://e-tcees.tcees.tc.br/VisualizadorDocumento?idDocumento=4315138>

<sup>13</sup> RODRIGUES, Ricardo Schneider. O controle de constitucionalidade nos Tribunais de Contas: a jurisprudência do STF analisada à luz do princípio da juridicidade. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 123, p. 615-654, 2021a. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/937>. Acesso em: 04 abril de 2024.



àquele concedido às ações diretas de inconstitucionalidade no Poder Judiciário, o que não se pode realizar, sob pena de desvirtuar todo o sistema de controle / apreciação de constitucionalidade de normas esculpido pelo constituinte.

Especificamente em relação aos reflexos da deliberação, ressalto que a decisão desta Corte de Contas, neste caso, tem eficácia apenas prospectiva, isto é, efeitos ex-nunc, não retroativos.

No caso, ainda que a norma não tenha sido revogada, imprimir efeito ex-tunc ao resultado deste incidente de inconstitucionalidade, condenando o ordenador de despesas e os vereadores ao ressarcimento das quantias recebidas, teria como efeito consecutório o atingimento dos mesmos objetivos de um controle abstrato de constitucionalidade, o que já se visualizou como absolutamente incompatível com o sistema de controle / apreciação de inconstitucionalidade pátrio.

As decisões emanadas por esta Corte de Contas, em sede de incidente de inconstitucionalidade, devem, preferencialmente, produzir efeitos *ex nunc*<sup>14</sup> (efeitos não retroativos), ou seja, prospectivos. Isso significa que tais decisões não devem se aplicar a situações pretéritas, sob pena de se priorizar a interpretação desta Corte sobre aquela emanada do próprio texto legal, ou seja, produzido pelo Poder competente para tal.

Apresento julgado deste TCE-ES em sentido semelhante:

“[Direito processual. Incidente de inconstitucionalidade. Controle concreto. Determinação. Competência. TCEES]

Acórdão 00327/2023-8

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

Trata o presente processo de Representação (doc. 02) com pedido cautelar, em face da Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco e da Câmara Municipal de Barra de São Francisco, apresentada pelo Ministério Público de Contas, noticiando possíveis irregularidades quanto à Lei nº. 1017, de 22 de fevereiro de 2021, que criou na estrutura comissionada a Superintendência Geral Administrativa e de Controle, com a finalidade de assessoramento ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

(...) 2.2 DA DETERMINAÇÃO QUANTO À NÃO APLICAÇÃO DA LEI INCONSTITUCIONAL

Outra discordância que apresento em relação ao r. voto apresentado pelo eminente Relator refere-se à determinação de cessar o pagamento indevido de vencimentos a servidores públicos em decorrência do incidente de inconstitucionalidade e a ilegalidade da Lei n. 1017/2021, conforme Acórdão TCEES n. 1345/2022. (...).

Sempre foi tradicional o entendimento de que as Cortes de Contas poderiam, no exercício da sua competência, apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos normativos. (...).

É preciso destacar que esse controle exercido no âmbito das Cortes de Contas é de tipo incidental, ou incidenter tantum. (...).

A aceitação de que as Cortes de Contas podem analisar a constitucionalidade das leis deve ser visualizada sob a luz de recente julgamento do Supremo Tribunal Federal. Estou me referindo ao decisum no bojo do Mandado de Segurança n. 35.410/DF, que evidenciou a impossibilidade de os Tribunais de Contas, ao analisarem a inconstitucionalidade de determinada norma, ocasionarem a extrapolação dos seus efeitos para outros casos. (...). **O que se depreende do julgado da Corte Suprema, obviamente, não é a total impossibilidade de os Tribunais de**

<sup>14</sup> “Ex nunc De agora em diante; a partir do presente momento. Quer dizer que a decisão não tem efeito retroativo, ou seja, vale do momento em que foi proferida em diante.” Disponível em: <https://www.cmp.mp.br/portal/glossario/8066-ex-nunc#:~:text=Quer%20dizer%20que%20a%20decis%C3%A3o>. Acesso 09 outubro de 2024.



**Contas enfrentarem, ao analisar o caso concreto, se pronunciar acerca da sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade, mas sim a extrapolação dos seus efeitos, ou seja, a sua eficácia para fora do caso concreto analisado.**

Em suma, o enfrentamento de matéria atinente à inconstitucionalidade de norma, portanto, não resta vedado no âmbito dos tribunais de contas. Entretanto, essa sindicabilidade da norma só pode ser realizada sob a perspectiva do caso concreto, considerando que o Tribunal de Contas não é corte constitucional. A perspectiva de análise deve ser a de, ao analisar o ato/procedimento desencadeado, perscrutar se a lei supostamente inconstitucional tem o condão de proteger aquele ato/procedimento, só se respondendo afirmativamente a esta pergunta se aquela lei estiver em sintonia com a Constituição Federal. **Em outras palavras, as Cortes de Contas não possuem competência para julgar leis, mas sim as causas que lhe são apresentadas, servindo a lei como argumento jurídico para a análise dos casos concretos.**

Dito tudo isso, **entendo que determinar ao gestor público cessação do pagamento indevido de vencimentos a servidores públicos decorrentes da lei inconstitucional seria o mesmo que determinar a não aplicação da lei, isso é, retirá-la do mundo jurídico, se não formalmente, de forma prática. Isso entendo transbordaria a competência desta Corte.**

**Não obstante, cabe ao gestor público a decisão quanto à continuidade ou não dos pagamentos, agora, contudo, ciente da inconstitucionalidade da norma, e que sua eventual aplicação poderá ensejar na sua responsabilização. Isso porque a norma é inconstitucional, mas ainda não foi retirada do mundo jurídico.**

Quanto à medida cautelar determinada pela Decisão 01794/2022 – 2ª Câmara, essa deixa de subsistir quando do presente julgamento, diante ao caráter interino das medidas cautelares.

(TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Acórdão 00327/2023-8. Processo 08010/2021-8. Relator: Domingos Augusto Taufner. Órgão Julgador: Ordinária/2ª Câmara. Data da sessão: 14/04/2023, Data da Publicação no DO-TCES: 02/05/2023).” **(grifos nossos)**

Conforme bem pontuado pelo Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti, no excerto de voto-vista acima reproduzido, determinar, por meio de decisão desta Corte, que as quantias correspondentes ao aumento remuneratório, promovido com base em lei com indícios de inconstitucionalidade, sejam devolvidas, **estaria o TCE-ES assumindo competência que não lhe foi concedida pelo constituinte pátrio, isto é, de retirar normas do mundo jurídico, se não formalmente, de forma prática, no campo da eficácia, fora do escopo do julgamento personalíssimo da conduta do responsável.**

Afinal, a apreciação da constitucionalidade de normas pelo Tribunal de Contas é de cunho corretivo: **não é idealizada como meio de possibilitar o retorno do estado de coisas ao *status quo ante*, como uma tentativa essencialmente de recomposição ao erário – não é essa a finalidade do incidente. A essência do instrumento processual é a partir do afastamento da norma, possibilitar a correção do modo de agir daquele em ponto e diante e sancionar o ordenador de acordo com a sua culpabilidade, caso a irregularidade (efeitos inconstitucionais da lei) persista ao longo do tempo.**

Em síntese, portanto, entendo impossível, neste caso, conferir efeito ex-tunc à decisão que negue aplicabilidade à lei, razão pela qual não se pode condenar o ordenador de despesas e os responsáveis solidários ao ressarcimento.

- ii) Impossibilidade de determinação por parte deste TCE-ES de devolução de verbas de caráter alimentar por agentes públicos que as receberam de boa-fé, amparados pela presunção de constitucionalidade das leis



Além de todo o raciocínio jurídico já exposto, minha divergência em relação ao comando de ressarcimento também se dá pela **(ii) impossibilidade de determinação por parte deste TCE-ES, neste caso, de devolução de verbas de caráter alimentar por agentes públicos que as receberam de boa-fé.**

Analisando de maneira sistêmica, em atividade hermenêutica, identifico que o Direito parece tutelar, com objetividade e clareza, a regra da integridade patrimonial dos agentes públicos, sobretudo considerando quando as verbas são recebidas de boa fé. Nesse sentido, destaco trecho do Parecer em Consulta 00034/2021-3<sup>15</sup> que expressa entendimento consonante com o raciocínio jurídico aqui apresentado:

“[Finanças públicas. Despesa com pessoal. Covid-19. Revisão geral anual. Nulidade. Responsabilidade. Vereador. Ordenador de despesas]

Parecer em Consulta 00034/2021-3

(...) 1.1. CONHECER a presente consulta para RESPONDÊ-LA nos seguintes termos:

1.1.1. No que se refere ao fundamento do art. 21, LRF, o Parecer em Consulta 03/2021 se aplica para as eleições que ocorrerão após 01/03/2021, data de sua publicação, não sendo, por esse motivo, necessária a revogação de lei nem a sustação de pagamentos realizados anteriormente. No que se refere ao fundamento do art. 8º, LC 173/2020, o Parecer em Consulta 03/2021 se aplica aos atos que concederam revisão geral anual a partir de 28/05/2020, sendo necessária a sustação dos pagamentos, ainda que não haja a revogação da norma concessiva.

**1.1.2. A nulidade do ato que concedeu revisão geral anual não implica a devolução, por parte dos servidores públicos, dos valores por eles recebidos, por se tratar de verba de caráter alimentar recebida de boa-fé, mas apenas a sustação dos pagamentos posteriores à declaração de nulidade.**

1.1.3. Os legisladores não podem ser responsabilizados por não revogarem lei que está em desacordo com o entendimento do TCE-ES, por gozarem de imunidade parlamentar, na forma dos artigos 29, VIII, e 53, da Constituição Federal. Os ordenadores de despesa, tais como o Presidente da Câmara, estão sujeitos à jurisdição do TCE-ES pelos atos praticados nesta qualidade, podendo vir a ser responsabilizados por esta Corte de Contas a depender das circunstâncias do caso concreto e de sua culpabilidade.

(TCE-ES. Controle Externo > Consulta. Parecer em Consulta 00034/2021-3. Processo 02059/2021-2. Relator: Rodrigo Coelho do Carmo. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 28/10/2021, Data da Publicação no DO-TCES: 08/11/2021.)”  
**(grifos nossos)**

Pelo exposto, entendo que, nas hipóteses em que há amparo jurídico para tanto, as tratativas para promover o retorno da constitucionalidade na remuneração dos vereadores, isto é, sem que se corra o risco de macular direitos subjetivos individuais, **devem ocorrer na esfera própria da administração do legislativo municipal**, pelas vias de praxe. Do contrário, o TCE-ES estaria se imiscuindo em relação jurídica da qual não faz parte e extrapolando os limites de sua competência, como já explicado no tópico anterior. **Nesses casos, a Corte de Contas não pode agir como longa manus da administração direta local.**

Ademais, é de amplo conhecimento que a jurisprudência dos tribunais superiores e desta Corte de Contas capixaba é firme em reconhecer que os servidores que receberam verbas de natureza alimentar de boa-fé não podem

<sup>15</sup> Disponível em:

<https://acessoidentificado.tcees.tc.br/Publica/VisualizadorDocumento/LerPdf?IdDocumento=3362129&key=254526d166b25f0304dfc2b724edfb5e6948f368b69dd7f7be7ca9d853104d8e7c1338da60ce5e4af1d3a0e0e01ef313b60afc4bfef7b90e6eeefbbc6615649b>. Acesso: 06 de novembro de 2024.



ser automaticamente compelidos a restituí-las ao erário, nos termos deste trecho de ementa do julgamento do MS 36227 AgR pelo Supremo Tribunal Federal:

“Consoante firme entendimento desta Suprema Corte, descabe a “restituição de valores percebidos indevidamente em circunstâncias, tais como a dos autos, em que o servidor público está de boa-fé” (MS 25.921/DF- AgR, Rel. Min. Luiz Fux, PRIMEIRA TURMA, DJe de 28/9/2015). É **que o reconhecimento posterior da ilegalidade de revisão remuneratória “não determina, automaticamente, a restituição ao erário dos valores recebidos, salvo se comprovada a má-fé do servidor, o que não foi demonstrado nos autos.”** (MS 26.085, Rel. Min. Cármen Lúcia, PLENO, DJe 13/6/2008). (MS 36227 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 03-04-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-117 DIVULG 11-05-2020 PUBLIC 12-05-2020)”

Em que pese o julgado acima tratar de “servidores”, é possível entender que se aplica aos agentes públicos de modo geral, inclusive aos vereadores. Isso porque os princípios que informaram a formação do julgado acima são os mesmos que estão presentes também no caso concreto analisado.

Nesse caminhar, por fim, é importante considerar que, na presente demanda, os agentes públicos, beneficiados pela legislação, agiram de boa-fé, ao receberem o aumento remuneratório, razão pela qual, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da confiança, não podem ser prejudicados por decisão de Tribunal de Contas, que, por meio de comando genérico e externo à relação jurídica que nutrem com o seu ente pagador, retroativamente lhes obrigue a devolver as verbas recebidas de boa-fé.

Não custa acrescentar: a presunção de constitucionalidade das normas opera de modo bifronte tanto para o gestor (que presumia agir amparado em lei constitucional) quanto para os agentes públicos (que presumiam receber as verbas de acordo com a legalidade). Como se sabe, em razão do princípio da presunção de legitimidade e validade das leis, aqueles que agem sob o respaldo dos permissivos legais efetivamente presumem que aqueles diplomas foram elaborados de acordo com os requisitos formais e materiais exigidos pelo ordenamento jurídico e que refletem o interesse público.

A respeito da presunção de constitucionalidade das leis, por sua incidência, pelo princípio da presunção da constitucionalidade das leis e de atos do Poder Público, todo ato normativo – oriundo, em geral, do Poder Legislativo - presume-se constitucional até prova em contrário. Uma vez promulgada e sancionada uma lei, passa ela a desfrutar de presunção relativa de constitucionalidade.

Nesse sentido, entendo que, à luz da natureza jurídica e dos limites da competência do TCE-ES para negar aplicabilidade à lei, no caso concreto, não se pode conceder efeito retroativo à decisão para desconstituir atos pretéritos e **sancionar os agentes envolvidos que acreditavam legitimamente estarem acobertados pelo manto da juridicidade das leis que respaldava suas condutas de receber, crendo, legalmente, seu subsídio revisto por revisão geral anual.**

Do contrário, ao se responsabilizar aqueles que receberam verbas de boa-fé, em tempo de lei presumidamente válida e constitucional, estaria a Corte de Contas estendendo os efeitos de sua decisão às origens do texto legal, ou seja, além de sua competência funcional. Ademais, estaria abraçando a Teoria da Abstração do Controle Difuso<sup>16</sup> sem respaldo para tanto. Além do mais, determinar uma responsabilização sem que tenha havido nenhum controle

<sup>16</sup> Em uma explicação bem simples, a teoria da abstrativização do controle difuso preconiza que, se o Plenário do STF decidir a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, ainda que em controle difuso, essa decisão terá os mesmos efeitos do controle concentrado, ou seja, eficácia erga omnes e vinculante. Vide: A ABSTRATIVIZAÇÃO DO CONTROLE DIFUSO JÁ É UMA REALIDADE NO STF? Disponível em: <https://www.mpgg.mp.br/boletimdompgg/artigos/artigo-EliseuAntoniodaSilvaBelo.pdf>.



prévio ao ora realizado pelo TCE-ES, enfraqueceria a força normativa dos atos legislativos.

### **II.7.3 JULGAMENTO DAS CONTAS REGULARES COM RESSALVAS - INEXIGIBILIDADE DE CONDUTA DIVERSA**

Bem, a respeito do julgamento das contas, cabe ponderar: **o pagamento dos subsídios dos vereadores efetuado de modo irregular, mas com base em lei presumidamente constitucional, é capaz de macular a totalidade da Prestação de Contas Anual?**

Para responder a esse questionamento, é necessário consultar o que o Regimento Interno dispõe a respeito do julgamento das contas de ordenadores de despesas, vejamos:

**Art. 159.** Ao julgar as contas, o Tribunal decidirá, quanto ao mérito, se são *regulares*, *regulares com ressalva* ou *irregulares*, exceto na hipótese de serem consideradas ilíquidáveis nos termos do art. 165 deste Regimento.

**Art. 161.** As contas serão julgadas *regulares* quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a efetividade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável.

**Parágrafo único.** Quando julgar as contas regulares, o Tribunal dará quitação plena ao responsável.

**Art. 162.** As contas serão julgadas *regulares com ressalva*, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, que não seja de natureza grave e de que não represente dano injustificado ao erário;

§ 1º O acórdão de julgamento deverá indicar os motivos que ensejam a ressalva das contas.

§ 2º Na hipótese prevista no caput, o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe **determinará, ou a quem lhe tenha sucedido, quando for o caso, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir reincidência e a evitar a ocorrência de outras semelhantes.**

Igualmente importante é conferir como a Lei Orgânica rege a matéria:

**Art. 86.** Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, quando for o caso, a adoção das medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a reincidência. ([Redação dada pela Lei Complementar nº 902, de 8 de janeiro de 2019](#))

**Art. 87.** Verificada irregularidade nas contas, cabe ao Tribunal ou ao Relator:

§ 2º Reconhecida a boa-fé do responsável, a liquidação tempestiva do débito, atualizado monetariamente, saneará o processo, se não houver sido observada irregularidade grave nas contas, **hipótese em que o Tribunal julgará as contas regulares com ressalva e dará quitação ao responsável.** ([Redação dada pela Lei Complementar nº 658, de 19 de dezembro de 2012](#)).

Apesar de a tipicidade do art. 86 não mencionar a possibilidade de julgamento pela regularidade com ressalvas em casos de irregularidade leve, é importante considerar, para uma melhor compreensão da questão, o disposto no art. 87, § 2º, da Lei Complementar nº 621/2012.

A letra fria do art. 86 da Lei Complementar nº 621/2012 nos leva a observar que este dispositivo não menciona explicitamente a possibilidade de julgar contas como "regulares com ressalvas" em casos de irregularidade leve. Em



princípio, o artigo não prevê uma alternativa intermediária entre a regularidade e a irregularidade, independentemente da gravidade da irregularidade encontrada, sugerindo que qualquer tipo de desvio poderia resultar em um julgamento desfavorável das contas.

Entretanto, o art. 87, § 2º, da mesma Lei Complementar estabelece uma exceção importante, permitindo o “saneamento” do processo. Esse dispositivo viabiliza que uma conta, que inicialmente seria julgada como irregular, seja considerada “regular com ressalvas”, desde que seja identificada uma irregularidade que, embora não seja grave, cause dano ao erário – e, crucialmente, que o responsável por essa irregularidade providencie a recomposição dos valores ao patrimônio público de forma tempestiva. Esse dispositivo, portanto, permite uma flexibilização no julgamento das contas, trazendo razoabilidade à análise dos casos de menor gravidade e promovendo a reparação ao erário.

Observo, nesses casos, que existem dois bens juridicamente tutelados que são afrontados: **a ordem jurídica**, pelo cometimento de um ilícito não grave, e **o erário**, lesado pela prática da conduta omissiva ou comissiva. Nessa perspectiva, quando há apenas uma lesão de pequena monta à ordem jurídica, não seria razoável entender que as contas deveriam ser julgadas irregulares, pois uma violação mínima ao ordenamento resulta em um potencial ofensivo sem prejuízo ao erário muito menor do que a mesma lesão acompanhada de um dano ao erário.

Entendido de outra forma, seria paradoxalmente mais vantajoso cometer uma irregularidade leve com dano ao erário, do que cometer uma irregularidade de baixíssimo potencial lesivo, já que, na primeira hipótese, o agente poderia sanear o processo e ter as contas julgadas como regulares com ressalvas. Certamente, o Direito deve ser interpretado com inteligência e razoabilidade, e, embora o art. 86 não mencione expressamente a hipótese de irregularidade não grave, é intuitivo perceber sua previsão implícita, conforme o disposto no art. 87, § 2º. **Infere-se, portanto, que o artigo 87, §2º permite o julgamento das contas regulares com ressalvas no caso de cometimento de irregularidades não graves.**

Nesse sentido, é relevante pontuar: **o pagamento de revisão geral anual irregular aos vereadores é irregularidade grave?** Objetivamente considerando, do ponto de vista estritamente legal, em si, sim, trata-se de irregularidade grave que macula a ordem jurídica.

Todavia, realizando-se juízo subjetivo, posicionando o ordenador de despesas no centro do julgamento, deve-se considerar que, além de o conjunto de suas contas não apresentar outras irregularidades remanescentes, a que resta pendente – qual seja – remunerar os vereadores com subsídio lastreado em revisão geral anual irregular – estava amparada em lei presumidamente constitucional, o que configura a hipótese de inexigibilidade de conduta diversa. **Incidindo o ordenador nessa hipótese, portanto, descaracteriza-se a gravidade da irregularidade, do ponto de vista subjetivo.**

Entendo que era inexigível conduta diversa dos agentes públicos se não o cumprimento da lei a qual se vinculavam, e que, até então, estava livre de questionamento quanto a sua inconstitucionalidade.

Em suporte ao apresentado, essa Corte de Contas possui o seguinte entendimento; vejamos:

“[Responsabilidade. Excludente de culpabilidade. Inconstitucionalidade. Princípio da presunção de legitimidade. Inexigibilidade de conduta diversa. Boa-fé]

Acórdão 00347/2023-5

Cuidam os presentes autos de Representação, (...) em face da Prefeitura Municipal de Viana, noticiando supostas ilegalidades e irregularidades na contratação de servidores comissionados para o exercício de funções privativas de procurador municipal, em



detrimento da nomeação de aprovados em concurso público, em afronta ao art. 37, incisos II, V e IX, da Constituição Federal e ao art. 32, incisos II e V, da Constituição Estadual.

(...) II.2 – INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE (art. 1º da Lei 2.777/2016 do município de Viana)

(...) Ora, **embora a lei tenha sido posteriormente revogada, ela estava vigente ao tempo em que "nasceu" a irregularidade e, portanto, apta para servir de justificativa de defesa.** Assim sendo, o objetivo desta análise não é declarar a inconstitucionalidade de uma lei revogada e sim negar a sua aplicação no caso concreto, afastando o argumento de defesa e confirmando a irregularidade.

**Neste contexto, e em que pese a caracterização da irregularidade apurada, entende-se que não restou configurada má-fé por parte dos responsáveis e nem dano ao erário. E, além disso, entende-se também que é aplicável ao presente caso concreto o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos, atraindo a excludente da inexigibilidade de conduta diversa, de sorte que a conduta dos responsáveis, embora irregular, não possui culpabilidade suficiente para ensejar a aplicação de multa.**

Dessa forma, apreende-se pelo acolhimento parcial das razões de justificativas dos responsáveis, **a fim de que seja mantida a irregularidade** "Prover cargo de provimento em comissão ao invés de cargo de provimento efetivo", **bem como o não apenamento dos responsáveis, em razão da exclusão da culpabilidade, mediante a não caracterização de má-fé, ausência de dano ao erário e aplicação do princípio da presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos e da inexigibilidade de conduta diversa.**

(TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Representação. Acórdão 00347/2023-5. Processo 06896/2021-2. Relator: Rodrigo Coelho do Carmo. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 27/04/2023, Data da Publicação no DO-TCES: 08/05/2023)." **(grifos nossos)**

Independentemente da manutenção das irregularidades submetidas ao crivo desta Corte, quando essas são cometidas, com base em lei vigente à época, e, não havendo indícios de má-fé, o Princípio da Presunção de Constitucionalidade das Leis e dos Atos normativos, atrai a excludente da inexigibilidade de conduta diversa.

Em sentido semelhante, destaco julgado que expressa a análise da intencionalidade subjetiva, isto é, da boa-fé dos administradores que agem com respaldo em normas posteriormente consideradas inválidas:

**"[Responsabilidade. Pagamento indevido. Legislação. Inconstitucionalidade. Princípio da presunção de legitimidade. Conduta. Boa-fé]**

DECISÃO TC 731/2020 - 1ª CÂMARA

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual de Ordenador, pertencente à Câmara Municipal de Marataizes, referente ao exercício financeiro de 2017, (...).

(...) III.3 Pagamento de subsídios a Vereadores em desacordo com a Constituição Federal e com a IN TCEES 26/2010.

(...) os fatos ocorridos são oriundos de período em que a lei estava vigente, com **presunção de constitucionalidade**, não se vislumbrando má-fé por parte dos responsáveis.

Ainda, considerando o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial nº 1.426.975/ES, que reconheceu que "em situações em que há lei local chancelando os atos da Administração, tem também está Corte entendido que a observância dessas normas pelo administrador, ainda que posteriormente consideradas inválidas, retira da prática do ato a intenção subjetiva lesiva ao erário ou ofensiva aos princípios da Administração".



No presente caso concreto, mantenho a irregularidade, todavia, seja aplicado o que determina o art. 87, §§ 1º e 2º, da LC nº 621/12."

(TCE-ES. Controle Externo > Contas > Prestação de Contas > Ordenador. Decisão 00731/2020-1. Processo 03517/2018-4. Relator: Rodrigo Coelho do Carmo. Órgão Julgador: Ordinária/1ª Câmara. Data da sessão: 17/07/2020, Data da Publicação no DO-TCES: 22/07/2020)." (grifou-se)

Nessa toada, fica evidente, que a conduta do gestor se deu quando o artigo legal estava emanando efeitos, sem nenhuma discussão ou controvérsia. Sendo mais enfático, o gestor agiu crendo na constitucionalidade da lei, a qual carrega consigo a presunção de veracidade, de legalidade e de constitucionalidade e, em razão disso, efetuou os pagamentos. Confirma-se, pois, que a ele era inexigível qualquer conduta diversa se não o cumprimento do determinado na lei, uma vez que respaldado por permissivos de legalidade e constitucionalidade.

Nesse sentido, assiste parcial razão à defesa quando em seus argumentos colaciona que os agentes não incorreram em erro grosseiro, tampouco em dolo, razão pela qual não poderiam ser responsabilizados à luz do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro.

Portanto, no caso, considerando que o Presidente da Câmara incidiu na hipótese legal da inexigibilidade de conduta diversa, **seria ilógico que se opinasse pela rejeição total das contas, tendo em vista, também, que os demais aspectos foram avaliados positivamente e que todas as irregularidades remanescentes foram afastadas.**

De modo geral, a figura da regularidade com ressalvas existe para aqueles casos em que ficar caracterizada impropriedade, falta de natureza formal ou irregularidade, cujos efeitos, por si só, não ensejem a rejeição das contas.

Nos casos em que o julgamento das contas se dá pela regularidade com ressalvas, reconhece-se que a atuação do ordenador foi equivocada, razão por que se capitula a falta identificada, porém reconhece-se, igualmente que tal impropriedade não dispõe de capacidade de macular a totalidade das contas de tal modo que induza a sua rejeição total.

Com efeito, no caso da regularidade com ressalva, é preciso indicar a inocorrência de **dano injustificado ao erário, em outras palavras, que o dano, ainda que se julgue existente, foi justificado. Bem, no caso, entendo que o ato de efetivamente pagar o reajuste concedido irregularmente aos vereadores foi justificado, posto que, como apresentado ao longo deste voto, foi realizado amparado em norma presumidamente constitucional.**

Nesse sentido, julgo as contas regulares com ressalvas, determinando providências administrativas para a cessação dos efeitos inconstitucionais produzidos pela lei questionada, conforme explico adiante.

#### **II.7.4 DETERMINAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS – CESSAÇÃO DOS EFEITOS INCONSTITUCIONAIS PRODUZIDOS PELA LEI**

Evidenciado que a decisão que nega aplicabilidade à lei, cujos resultados no mundo dos fatos foram inconstitucionais, não pode retroagir para desconstituir situações pretéritas compelindo o ressarcimento de verbas de boa-fé, resta preciso destacar, então, quais devem ser os efeitos futuros da decisão.

**A partir da decisão que nega aplicabilidade à lei questionada, torna-se necessário que ocorra uma modificação substancial no mundo fático para corrigir a situação que resultou na inconstitucionalidade, como, no presente caso, a percepção de um aumento irregular nos subsídios dos vereadores.** Uma vez afastada a presunção de constitucionalidade da norma – ou seja, a perda do "ar de constitucionalidade" da lei –, o ente público e seus



gestores, agentes vinculados, em geral, ficam plenamente cientes de que aquela percepção remuneratória em questão apresenta vícios e, por conseguinte, deve ser corrigida, prospectivamente.

Assim, ao declarar a inaplicabilidade da lei municipal, cujo resultado produziu uma situação de inconstitucionalidade, o Tribunal de Contas pode, no âmbito do processo de Controle Externo, **determinar que o ente público adote as providências necessárias para cessar os efeitos da norma questionada**. Esse comando se alinha justamente à situação de regularidade com ressalva, segundo o artigo 162, § 2º do RITCEES c/c 86 da LC nº 621/2012, o qual determina que na ocasião do julgamento das contas regulares com ressalvas o Tribunal determinará a adoção de medidas necessárias à correção das faltas identificadas.

Nesse contexto, é imperativo que o ente público adote providências administrativas internas, com base na deliberação emanada do Tribunal de Contas, a fim de interromper os efeitos ilegais e antieconômicos da lei eivada de inconstitucionalidade, restaurando a legalidade de forma prospectiva. A decisão da Corte de Contas, à semelhança das decisões proferidas pelo Poder Judiciário, possui eficácia vinculante para as partes envolvidas, as quais ficam sujeitas a sanções em caso de descumprimento.

Embora as decisões da Corte possuam força cogente, o Tribunal de Contas não tem competência para revogar atos legislativos diretamente, sob pena de usurpar as atribuições próprias do Poder Legislativo e violar o equilíbrio traçado pelo constituinte.

No entanto, nada impede que, diante da decisão do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), o Legislativo municipal, no exercício de sua autotutela, adote meios para corrigir a remuneração dos edis, respeitando, a todo tempo, a ampla defesa e o contraditório.

**Em qualquer cenário, seja com ou sem a adoção de providências administrativas, a negativa de aplicabilidade da lei e o julgamento de mérito do processo de prestação de contas anual fazem com que os agentes públicos, vinculados à municipalidade jurisdicionada, fiquem cientes de que, se não forem adotadas medidas para cessar os efeitos da norma, cujos efeitos foram considerados inconstitucionais, estarão sujeitos a sanções e ressarcimento em futuras prestações de contas anuais apresentadas perante esta promovidas pela Corte de Contas, assim como em demais processos fiscalizatórios.**

[...]

Destaco que o Acórdão TC 01333/2024-3, só foi prolatado na 53ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara, ocorrida em 06/12/2024, data bastante avançada em relação ao exercício de 2023, cujas contas estão em julgamento nos presentes autos. Assim, entendo que continuam presentes todas aquelas razões externadas no voto que conduziu o Acórdão 01333/2024-3.

Considero, ainda, que a determinação para a adoção de providências administrativas voltadas à cessação dos efeitos inconstitucionais da Lei Municipal nº 1022/2022, com a devida observância da ampla defesa e do contraditório, já foi dirigida ao atual responsável pela Câmara Municipal de Alto Rio Novo, nos autos do processo TC



03484/2023-1, por meio do Acórdão TC 01333/2024-3. Todavia, consulta realizada ao sistema e-TCEES revela que tal determinação ainda não foi cadastrada no módulo de monitoramento, razão pela qual mantenho sua expedição também nos presentes autos.

Por fim, registro que o entendimento que conduz o presente voto foi aquele empregado na apreciação e julgamento dos Processos TC 03481/2024-4 (Acórdão 00339/2025-7 – 1ª Câmara) e Processo TC 03237/2023-1 (Acórdão 01250/2024-4-2ª Câmara<sup>17</sup>).

Ante todo o exposto, dirijo do Relator e do Ministério Público de Contas para ratificar integralmente o posicionamento do órgão de instrução desta Corte e, e submeto ao Colegiado a proposta de deliberação no sentido de que as contas da Câmara Municipal de Alto Rio Novo, atinentes ao exercício de 2023, prestadas pelo Senhor Obedes Dias Ribeiro, estão em condições de serem julgadas regulares com ressalvas, dando-lhe quitação, uma vez que não há débito a ser recomposto.

### III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V do artigo 29, da Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), acompanho o entendimento da área técnica e divergindo do Relator e do Ministério Público Especial de Contas e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

**Davi Diniz de Carvalho**

Conselheiro Relator

### III. ACÓRDÃO

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator, **ACORDAM** em:

---

<sup>17</sup> Trânsito em Julgado em 21 de fevereiro de 2025



**III.1 JULGAR REGULAR COM RESSALVA** a prestação de contas da **Câmara Municipal de Alto Rio Novo**, sob a responsabilidade do Senhor **Obedes Dias Ribeiro**, no exercício de **2023**, na forma do artigo 84, II da Lei Complementar Estadual 621/2012 c/c o art. 162 do RITCEES, aprovado pela Resolução 261 de 4 de junho de 2013, dando-lhe total **QUITAÇÃO**.

**III.2 MANTER A IRREGULARIDADE** “pagamento de subsídios a Vereadores em desacordo com a Constituição da República e com a IN TCEES 26/2010 (item 3.3.4.1 do RT 272/2024)”, sem o condão de macular as contas, em relação ao Senhor Obedes Dias Ribeiro, porém excluindo a determinação de ressarcimento e de aplicação de multa sugerida pela área técnica.

**III.3 DETERMINAR** ao atual responsável pela Câmara Municipal de Alto Rio Novo que adote providências administrativas para cessar os efeitos inconstitucionais da Lei Municipal nº 1022/2022 respeitando, a todo tempo, a ampla defesa e o contraditório.

**III.4 DISPONIBILIZAR**, juntamente com o Voto e Acórdão, a ITC 01348/2025-9.

**III.5 ARQUIVAR** os autos, após os trâmites regimentais.

Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Produzido em fase anterior ao julgamento



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

*Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho*