

ACÓRDÃO Nº 078261/2024-PLEN

1 PROCESSO: 200022-8/2024

2 NATUREZA: DENÚNCIA

3 INTERESSADO: ELERSON LEANDRO ALVES

4 ÓRGÃO JURISDICIONADO/ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE QUEIMADOS

5 RELATOR: JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **DENÚNCIA**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO**, por unanimidade, por **PROCEDÊNCIA** com **COMUNICAÇÃO**, **DETERMINAÇÃO** e **ARQUIVAMENTO**, nos exatos termos do voto do Relator.

9 ATA Nº: 39

10 QUÓRUM:

Conselheiros presentes: Rodrigo Melo do Nascimento, José Maurício de Lima Nolasco, Marianna Montebello Willeman e Marcio Henrique Cruz Pacheco

Conselheiros-Substitutos presentes: Andrea Siqueira Martins, Marcelo Verdini Maia e Christiano Lacerda Ghuerren

11 DATA DA SESSÃO: 30 de Outubro de 2024

José Maurício de Lima Nolasco

Relator

Rodrigo Melo do Nascimento

Presidente

Fui presente,

Henrique Cunha de Lima

Procurador-Geral de Contas

PROCESSO: TCE-RJ Nº 200.022-8/2024

ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE QUEIMADOS

ASSUNTO: DENÚNCIA CONVERTIDA EM REPRESENTAÇÃO

INTERESSADO: VEREADOR ELERSON LEANDRO ALVES

DENÚNCIA CONVERTIDA EM REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEL IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO E PAGAMENTO DE PARCELA REMUNERATÓRIA A SERVIDORES EFETIVOS E COMISSIONADOS, SEM AMPARO LEGAL. AUSÊNCIA DE PEDIDO DE TUTELA. NECESSIDADE DE CONVOCAÇÃO DO DENUNCIADO AOS AUTOS PARA EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.

JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE POSITIVO. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. SOBRESTAMENTO DO EXAME DE MÉRITO. COMUNICAÇÃO AO JURISDICIONADO PARA APRESENTAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS. CIÊNCIA AO REPRESENTANTE.

ESCLARECIMENTOS E JUSTIFICATIVAS QUE NÃO AFASTAM A IRREGULARIDADE NOTICIADA NESTA REPRESENTAÇÃO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO JURISDICIONADO. COMUNICAÇÃO AO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO DO JURISDICIONADO. ARQUIVAMENTO.

Cuida-se, na espécie, de **Representação** formulada por detentor de cargo eletivo junto ao Poder Legislativo de Queimados, Vereador Elerson Leandro Alves, sem pedido de natureza cautelar, narrando supostas irregularidades cometidas no âmbito da respectiva Câmara Municipal, durante o período em que Sr. Antônio Chrispe de Oliveira atuou como Presidente Interino, em razão da concessão e pagamento de parcela remuneratória, sem amparo legal, a servidores efetivos e comissionados.

Em sua inicial, a autoridade informou ter tomado conhecimento, por meio de veículos midiáticos, que o Presidente Interino da Câmara Municipal de

Queimados, Vereador Antônio Chrispe de Oliveira, teria realizado o rateio de aproximadamente R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), sem amparo legal, entre 44 (quarenta e quatro) funcionários da Câmara de Vereadores de Queimados, equivalentes ao montante de R\$ 10.700,00 (dez mil e setecentos reais) para cada “funcionário”. Segundo informou, do total de servidores beneficiados, 27 seriam ocupantes de cargos comissionados e, alguns deles, nomeados alguns dias antes do pagamento.

Com a finalidade de conferir robustez aos seus argumentos, o Representante anexou comprovantes de publicações veiculadas na mídia, tratando do benefício concedido aos servidores, além de demonstrativo de transferência de recursos da Câmara Municipal.

Em que pese regularmente distribuído a este Gabinete, mediante sorteio, tendo em conta a ausência de pedido de natureza cautelar, em **04/01/2024**, por meio de Despacho Saneador Interno, determinei o encaminhamento do processo ao laborioso Corpo Instrutivo, para análise da exordial quanto aos pressupostos e critérios previstos, respectivamente, nos artigos 103, 104 e 111 do RITCERJ, retornando o feito aos meus cuidados, pelos trâmites ordinários, ouvido, previamente, o Ministério Público de Contas.

Ato contínuo, examinando o feito, a 2ª Coordenadoria de Auditoria de Pessoal aferiu a presença dos pressupostos e requisitos de admissibilidade imprescindíveis ao conhecimento da peça, contudo, invocando o inc. II do art. 108 do RITCERJ¹, considerou prudente a conversão da denúncia em representação. Prosseguindo em sua análise, destacou que nas folhas de pagamentos encaminhadas a este Tribunal, em atendimento à Deliberação TCE-RJ nº 293/18, não há nenhuma informação tratando da concessão da indigitada verba e seus respectivos valores, inexistindo, ainda, qualquer informação acerca da concessão do benefício no portal de transparência da Câmara Municipal, “*configurando-se em*

¹ Art. 108 – São legitimados para apresentar representação junto ao Tribunal:

(...)

II – os Senadores da República, Deputados Federais, Estaduais e Distritais, Vereadores, Juízes e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupam.

relevante prejuízo ao acompanhamento pelos órgãos de controle, afigurando-se, inclusive, que a concessão ora questionada goza de nenhuma transparência, obstaculizando, até mesmo, um possível controle social.”

Pelas razões expostas, tendo em vista a necessidade de obter esclarecimentos do Jurisdicionado, antes de analisar o mérito dos fatos trazidos na exordial, a unidade técnica encaminhou a sua proposta nos seguintes termos:

1. A **CONVERSÃO** da natureza processual em **REPRESENTAÇÃO**, consoante o disposto no art. 108, II, do RITCERJ;
2. O seu **CONHECIMENTO**, tendo em vista a presença dos requisitos de admissibilidade, conforme previstos nos artigos 108 e 109 do RITCERJ;
3. O **SOBRESTAMENTO** da análise do mérito;
4. A **COMUNICAÇÃO**, nos termos do art. 15, I, do RITCERJ, ao Sr. Antônio Chrispe de Oliveira, Presidente Interino da Câmara Municipal, à época dos fatos, para que se pronuncie quanto ao mérito desta representação, no prazo legal, devendo apresentar esclarecimentos de fato e de direito que entender pertinentes e juntar os documentos que reputar necessários à comprovação de suas alegações, bem como para que encaminhe:
 - 4.1. Cópia da legislação municipal, caso haja, que ampara a concessão, mediante rateio, da verba apontada nesta representação;
 - 4.2. Relação de empenhos que garantem as despesas com a concessão da citada verba;
 - 4.3. Relação de servidores que foram beneficiados com o pagamento da verba, constando seus nomes, respectivas matrículas, cargos e situações funcionais;
 - 4.4. Justificativas quanto à ausência de lançamentos da verba na folha de pagamento do órgão encaminhada ao Tribunal de Contas em atendimento à Deliberação TCE-RJ nº 293/18, assim como, a inexistência de informações relativas às referidas concessões no portal de transparência da Câmara Municipal de Queimados;
 - 4.5. Justificativas quanto à forma de pagamento da verba aos servidores beneficiados mediante transferência via PIX;
5. A **CIÊNCIA** ao representante acerca da decisão, conforme previsto no art. 106 do RITCERJ.

Na sessão plenária de **27/03/2024**, alinhado com o pronunciamento da Coordenadoria Técnica desta Corte, proferi Voto, acolhido por meus pares, determinando a audiência do Jurisdicionado (Sr. Antônio Chrispe de Oliveira, Presidente Interino da Câmara Municipal de Queimados à época dos fatos) acerca dos fatos representados, *em reverência à cláusula geral do devido processo legal*, para que, entre outras medidas, se pronunciasse quanto ao mérito desta representação, nos seguintes termos:

I. Pela **CONVERSÃO** da natureza processual em **REPRESENTAÇÃO**, consoante o disposto no artigo 108, II, do RITCERJ;

II. Pelo **CONHECIMENTO** da presente representação, tendo em vista a presença dos pressupostos e requisitos de admissibilidade, conforme previstos nos artigos 108 e 109 do RITCERJ;

III. Pela **COMUNICAÇÃO** ao Sr. Antônio Chrispe de Oliveira, Presidente Interino da Câmara Municipal de Queimados à época dos fatos, nos termos do artigo 15, inciso I, do RITCERJ, para que se pronuncie, **no prazo de 15 (quinze) dias**, quanto ao mérito desta representação, devendo apresentar esclarecimentos de fato e de direito que entender pertinentes e juntar os documentos que reputar necessários à comprovação de suas alegações, bem como para que encaminhe:

III.1. Cópia da legislação municipal, caso haja, que ampare a concessão, mediante rateio, da verba apontada nesta representação;

III.2. Relação de empenhos que garantiram as despesas com a concessão da citada verba;

III.3. Relação de servidores que foram beneficiados com o pagamento da verba, constando seus nomes, respectivas matrículas, cargos e situações funcionais;

III.4. Justificativas quanto à ausência de lançamentos da verba na folha de pagamento da Câmara Municipal, encaminhada ao Tribunal de Contas em atendimento à Deliberação TCE-RJ nº 293/18, assim como, a inexistência de informações relativas às referidas concessões no portal de transparência do Poder Legislativo de Queimados;

III.5. Justificativas quanto à forma de pagamento da verba aos servidores beneficiados mediante transferência via PIX;

IV. Pela **COMUNICAÇÃO** ao Representante, nos termos do artigo 15, inciso I, do RITCERJ, dando-lhe ciência desta decisão, conforme previsto no artigo 110 do RITCERJ.

Em seguida, foram prestados esclarecimentos e encaminhados documentos pelo Jurisdicionado, autuados sob o **Documento TCERJ nº 7.862-**

9/2024, sobre os quais se manifestou a 2ª Coordenadoria de Auditoria de Pessoal – 2ª CAP, por intermédio da **Peça Técnica de 13/08/2024**, tendo sido apresentadas as proposições que se seguem, *ipsis verbis*:

1. **PROCEDÊNCIA** da Representação;
2. **COMUNICAÇÃO** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Queimados, com fulcro no artigo 15, I do RITCERJ, a fim de **DETERMINAR** que se abstenha de pagar o Auxílio Alimentar Complementar Natalino disposto no artigo 38, §1º da Lei municipal nº 1.505/19 (com redação dada pela Le nº 1.707/22, de 07 de dezembro de 2022) até que sobrevenha lei definindo um valor razoável para tal parcela extraordinária em respeito ao princípio da reserva legal e razoabilidade, alertando-o da desnecessidade de retorno a esta Corte, haja vista que cumprimento desta decisão será verificado em auditorias posteriores;
3. **CIÊNCIA** ao **REPRESENTANTE**, na forma regimental;
4. **ARQUIVAMENTO** da presente demanda.

Instado a funcionar no feito, o Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador Geral Henrique Cunha de Lima, **manifestou-se em Parecer assinado na data de 12/09/2024**, endossando, integralmente, as medidas preconizadas pela Instância Técnica.

Em seguida, foram os autos do processo distribuídos ao meu Gabinete, em **13/09/2024**, na forma regimental, para fins de relatoria.

É o relatório.

Conforme alhures exposto, na primeira submissão do feito à apreciação deste Tribunal, o Corpo Deliberativo, consubstanciado no voto de minha relatoria, decidiu pela imediata abertura do contraditório, de modo a oportunizar ao Jurisdicionado representado o envio de esclarecimentos e justificativas em relação aos fatos representados, acompanhados dos elementos de suporte que demonstrem a conformidade/legalidade da concessão e pagamento de parcela remuneratória aos servidores efetivos e comissionados da Casa Legislativa de Queimados com as normas e princípios que incidem na hipótese.

Retorna o feito aos meus cuidados após o pronunciamento do Sr. Antônio Chrispe de Oliveira, Presidente Interino da Câmara Municipal de Queimados à época dos fatos (**Documento TCERJ nº 7.862-9/2024**), o qual foi regulamente examinado pelo laborioso Corpo Instrutivo (**Peça Técnica 2ª CAP de 13/08/2024**), bem como pelo douto Ministério Público de Contas (**Parecer MPC/GPG de 12/09/2024**).

Assim sendo, passo, de imediato, à apreciação do feito, considerando, neste mister, os fatos representados, a resposta encaminhada em cumprimento à decisão anterior (27/03/2024), a respectiva análise levada a termo pela **2ª CAP**, o ordenamento jurídico vigente, bem como a jurisprudência acerca dos aspectos envolvidos.

Nesse norte, no que concerne precisamente à **irregularidade** noticiada na exordial - *concessão de parcela remuneratória extraordinária a servidores efetivos e comissionados em prática de ato de improbidade administrativa, mediante a divisão de excedente financeiro da Câmara Municipal de R\$ 470.800,00 para 44 servidores da Câmara Municipal de Queimados em 01.12.23, recebendo cada servidor o valor equivalente a R\$ 10.700,00* -, defende o Jurisdicionado, em síntese, que:

1 - Cópia da legislação municipal, caso haja, que ampara a concessão, mediante rateio, da verba apontada nesta representação:

Resposta: Sirvo-me no presente para informar que a cópia da Lei Municipal n. 1505/2019, peça anexo a este Ofício, concede o benefício.

2 - Relação de empenhos que garantem as despesas com a concessão da citada verba:

Resposta: Está sendo encaminhado em anexo a cópia do empenho;

3 - Relação de servidores que foram beneficiados com o pagamento da verba, constando seus nomes, respectivas matrículas, cargos e situações funcionais;

Resposta: Está sendo encaminhado em anexo a planilha dos beneficiados.

4 - Justificativas quanto à ausência de lançamentos da verba na folha de pagamento do órgão encaminhada ao Tribunal de Contas em atendimento à Deliberação TCE-RJ nº 293/18, assim como, a inexistência de informações relativas às referidas concessões no portal de transparência da Câmara Municipal de Queimados:

Resposta: Em atendimento a Deliberação TCE-RJ 293/18, informo que o sistema que gerava os arquivos para consolidação e posteriormente encaminhamento para assinatura dos mesmos, não puxou as informações do benefício para consolidação, assinatura e transmissão. E ao transmitir não gerou erros, com isso, não trouxe a época, duvidas ao Departamento de Pessoal de erros ao transmitir.

Informo que a empresa que fazia a gerencia do Portal Transparência foi modificada e o contrato que a mesma prestava foi encerrado. Trazendo até o momento diversos trabalhos para consolidação de informações de anos anteriores ao Portal Transparência desta Casa Legislativa. Devido a este problema, essa Casa de Leis, encontra-se em fase de implantação dos anos anteriores ao Portal Transparência, para melhor atendimento a Lei de Acesso à Informação.

5 - Justificativas quanto à forma de pagamento da verba aos servidores beneficiados mediante transferência via PIX;

Resposta: O PIX é uma forma de pagamento criada pelo Banco Central do Brasil, que entrou em ação no ano de 2020, para a transferência de recursos entre contas bancárias, da mesma instituição ou de instituições diferentes, mediante uma chave previamente cadastrada pelo usuário. Essa ferramenta diferencia-se dos demais modelos tradicionais de transferência, como DOC, TED e boleto, principalmente nos aspectos operacionais, como a desnecessidade de mencionar conta, agência e outros dados, a disponibilidade em qualquer horário e dia da semana. O objeto contido na consulta no Processo 1098452, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, aprovado por unanimidade pela aquela Corte de Contas, admite-se utilização da modalidade de pagamento instantâneo Pix no âmbito da Administração Pública, seja na condição de pagadora ou de recebedora.

Consigno, por relevante, que no mesmo documento de resposta, a autoridade comunicada juntou a cópia da Lei Municipal nº 1.505/2019, da nota de empenho e da listagem de servidores beneficiados com a parcela extra, os quais também foram examinados pela 2ª CAP, por intermédio da Peça Técnica de 13/08/2024.

Confira-se, por relevante, trecho do exame realizado pelo judicioso Corpo Técnico, constante da **Peça Técnica 2ª CAP de 13.08.2024**, *verbatim*:

Como visto, o cerne da questão versa sobre o auxílio alimentação complementar natalino pago no valor de R\$ 10.700,00 aos servidores da Câmara Municipal.

Inicialmente, observa-se que a Lei Municipal nº 1.505/19 em seu artigo 38, com redação dada pela Lei nº 1.707/22, de 07 de dezembro de 2022, autoriza o uso de disponibilidade financeira e orçamentária para concessão de auxílio alimentação complementar natalino, conforme se pode verificar na transcrição a seguir:

Art. 38 – Terá direito ao auxílio alimentação os servidores públicos ativos dos cargos efetivos e comissionados da Câmara Municipal de Queimados.

§1º- O valor mensal será correspondente a 27,5% (vinte e sete inteiros e cinco décimos por cento) do vencimento da classe A do nível II, conforme anexo I desta Lei. **Havendo disponibilidade orçamentária e financeira** fica o Presidente da Mesa Diretora autorizado a conceder **auxílio alimentação complementar natalino** até o limite dos vencimentos previstos na classe A do nível IV, conforme anexo I desta Lei" (Redação dada pela Lei nº 1.707/2022, de 07 de dezembro de 2022) (grifo nosso)

Em tese, vê-se que o questionado pagamento foi procedido com a devida base legal.

Todavia, em se considerando que a suscitada autorização legislativa cuidou apenas de fixar o limite que deveria ser observado, em caso de implemento da concessão em questão, operando-se, pois, no âmbito do poder discricionário do gestor público, entende-se que, **para além da existência de fundamentação legal, outros aspectos devem ser avaliados com vistas a examinar a constitucionalidade da concessão como um todo, sobretudo aqueles relacionados à observância aos princípios da razoabilidade, da moralidade e do interesse público, quando da fixação do valor da vantagem pecuniária em epígrafe.** (g.n.)

Nesse sentido, mister se faz destacar que o próprio texto legal já traz em seu bojo dados que apontam para possíveis distorções na concessão em apreço.

Examinando-se a estrutura remuneratória dos cargos daquela Casa de Edis, cuja tabela foi utilizada para fixar o valor máximo do auxílio em questão, tem-se que, por exemplo, um ocupante do cargo de agente administrativo (Nível II da tabela anexa à lei), com vencimento máximo de R\$ 3.535,34, teria recebido R\$ 10.700,00, a título de complementação natalina de auxílio alimentação, isto é, um valor 3 (três) vezes maior do que o vencimento fixado em lei como suficiente contraprestação mensal pecuniária pelo exercício de todas as atribuições inerentes a seu cargo.

Tal constatação, por si só, já denota irrefutável desproporcionalidade entre as relações de custo-benefício daqueles dispêndios, assumindo, inclusive, contornos de malversação de recursos públicos. (g.n.)

[...]

Outra afronta ao ordenamento jurídico é a fixação do valor do auxílio alimentação complementar natalino por ato administrativo², uma vez que toda despesa deve ser autorizada por lei e nela contendo o valor a ser despendido. Assim, já que não houve tempo hábil de incluir em lei orçamentaria, deveria a lei ordinária prever expressamente os valores a serem pagos em determinadas situações jurídicas. Esse entendimento visa esclarecer a importância dessa previsão detalhada e sua conformidade com os princípios legais.

Assim, nos termos do ordenamento jurídico vigente, a determinação de valores pecuniários é um elemento essencial para a clareza e efetividade das normas jurídicas. A previsão exata dos montantes a serem pagos proporciona segurança jurídica às partes envolvidas, garantindo que sejam aplicáveis de maneira uniforme e previsível, respeitando-se, ainda, o princípio da reserva legal.

(...)

Por fim, a vultosa desproporcionalidade, por si só, já indica que houve dano ao erário. Todavia, haja vista a ausência de parâmetro que permita a apuração real e inequívoca do irrefutável dano causado ao erário, a ausência de fatos que denotem que os valores tenham sido percebidos de má-fé pelos beneficiário e que concessão fundou-se em diploma legal que goza de presunção de constitucionalidade, ainda que com contornos de vícios que maculam a legitimidade, a razoabilidade e a moralidade do valor autorizado, desconsiderar-se-á, *in casu*, a determinação de tomada de contas especial na proposta final de encaminhamento.

Conforme se depreende do percuciente exame promovido pela Unidade Técnica especializada desta Corte (2ª CAP), embora a Lei Municipal nº 1.505/19, em seu artigo 38 - com redação dada pela Lei nº 1.707/22 -, autorize o uso de disponibilidade financeira e orçamentária para concessão de auxílio alimentação complementar natalino, ***“[...] para além da existência de fundamentação legal, outros aspectos devem ser avaliados com vistas a examinar a constitucionalidade da concessão como um todo, sobretudo aqueles relacionados à observância aos princípios da razoabilidade, da moralidade e***

² Ato administrativo nº 80 de 30 de novembro de 2023, publicado em Diário Oficial de 01 de dezembro de 2023

do interesse público, quando da fixação do valor da vantagem pecuniária em epígrafe.”

Nesse fio condutor, e após examinar a estrutura remuneratória dos cargos da Casa Legislativa de Queimados, cuja tabela foi utilizada para fixar o valor máximo do auxílio em questão, **a 2ª CAP concluiu que “o auxílio complementar natalino foi concedido em valor absolutamente exagerado e irrefutavelmente desproporcional, à revelia, portanto, dos princípios da razoabilidade, da moralidade e do interesse público, claro se afigurando, portanto, contrário ao ordenamento jurídico-constitucional.”**

Com o fito de demonstrar a irrazoabilidade dos valores pagos a título de auxílio complementar natalino, a Coordenadoria Especializada destaca, por exemplo, que **“um ocupante do cargo de agente administrativo (Nível II da tabela anexa à lei), com vencimento máximo de R\$ 3.535,34, teria recebido o montante de R\$ 10.700,00”** (g.n.), o que representa **“um valor 3 (três) vezes maior do que o vencimento fixado em lei como suficiente contraprestação mensal pecuniária pelo exercício de todas as atribuições inerentes a seu cargo.”** (g.n.)

Confira-se, nesse sentido, trecho da precisa instrução técnica, na qual foram abordados relevantes aspectos relacionados ao *princípio da razoabilidade*, o qual constitui, inclusive, segundo entendimento da Suprema Corte³, **“parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais”**, vejamos:

Como se pode observar, o panorama traçado aponta que o auxílio alimentação complementar natalino foi concedido em valor absolutamente exagerado e irrefutavelmente desproporcional, à revelia, portanto, dos princípios da razoabilidade, da moralidade e do interesse público, claro se afigurando, portanto, contrário ao ordenamento jurídico-constitucional em vigor.

Assim, o que se vislumbra é a necessidade de afastamento da aplicabilidade do ato administrativo nº 80⁴, de 30 de novembro

³ STF, ADI-MC 2.667-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 19-06-2002, v.u., DJ 12-03-2004, p. 36.

⁴ Ato constante de fls. 06 da Denúncia - Protocolo Eletrônico #4433324 - 03/01/2024

de 2023, publicado em Diário Oficial de 01 de dezembro de 2023, uma vez que o artigo 38 da Lei Municipal nº 1.505/2019 não estabelece valores, deixando a cargo da Presidência expedir e mensurar o valor.

Nesse contexto, cabe explicar a razoabilidade constitucional para que seu preceito sirva de orientação de inaplicabilidade do valor exorbitante do auxílio alimentação complementar natalino pago aos servidores da Câmara Municipal de Queimados.

Conceituando, razoabilidade é o princípio constitucional que estabelece critérios formais e materiais para a ponderação de princípios e regras, com o que confere lógica aos juízos de valor e estreita o âmbito da discricionariedade com base na pauta prevista pela Constituição, estando essencialmente ligada ao bom senso maior do que ao senso comum⁵.

Assim, o princípio da razoabilidade é um parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo o ordenamento jurídico: a justiça⁶.

Por fim, verifica-se que o princípio da razoabilidade é “um valioso instrumento de proteção dos direitos fundamentais e do interesse público, por permitir o controle da discricionariedade dos atos do Poder Público e por funcionar como medida com que uma norma deve ser interpretada no caso concreto para a melhor realização do fim constitucional nela embutido ou decorrente do sistema”⁷.

A instituição de vantagens pecuniárias para servidores públicos só se mostra legítima se realizada em conformidade com o interesse público e a razoabilidade em seu valor e com as exigências do serviço.

O denominado auxílio alimentação complementar natalino pago pela Câmara Municipal de Queimados é plenamente irrazoável devido ao seu valor exorbitante e, assim, não atende a nenhum interesse público e tampouco às exigências do serviço. Retrata simplesmente dispêndio público sem causa, o que desperta preocupação, pois, como observa Wellington Pacheco Barros:

“Comungo com o pensamento político moderno de que uma das causas do inchaço da despesa pública é a remuneração com pessoal, que não raramente inviabiliza a tomada de decisões do agente político sobre investimentos de obras públicas de caráter benéfico à população. E uma das causas da despesa pública com pessoal é a atribuição indiscriminada pelo legislador de vantagens pecuniárias a servidor público sem que haja uma contraprestação de serviço e, o que é pior, com o rótulo de permanente e de efeito incorporador ao vencimento, elitizando a administração de existência de remunerações desproporcionais entre o maior e o menor vencimento de

⁵ OLIVEIRA, 2007, p. 105

⁶ BARROSO, 1998, p. 69

⁷ BARROSO, 2002, p. 373

um cargo público” (*O município e seus agentes*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 128).

Vale lembrar o ensinamento de Hely Lopes Meirelles criticando a excessiva liberalidade da Administração Pública na concessão de vantagens pecuniárias “anômalas”, sem qualquer razão de interesse público:

“Além dessas vantagens, que encontram justificativa em fatos ou situações de interesse administrativo, por relacionadas direta ou indiretamente com a prestação do serviço ou com a situação do servidor, as Administrações têm concedido vantagens anômalas, que refogem completamente dos princípios jurídicos e da orientação técnica que devem nortear a retribuição do servidor. Essas vantagens anômalas não se enquadram quer como adicionais, quer como gratificações, pois não têm natureza administrativa de nenhum destes acréscimos estipendiários, apresentando-se como liberalidades ilegítimas que o legislador faz à custa do erário, com o só propósito de cortejar o servidor público” (*Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 2008, 34ª ed., p. 495).

Por força do princípio razoabilidade é necessário que a norma passe pelo denominado “teste” de razoabilidade, ou seja, que ela seja adequada, necessária, e razoável em sentido estrito. Se o valor do auxílio não passa por nenhum dos critérios do teste de razoabilidade, não atende a nenhuma necessidade da Administração Pública, vindo em benefício exclusivamente da conveniência dos servidores públicos beneficiados por essa vantagem pecuniária, sendo inadequado na perspectiva do interesse público e irrazoável em sentido estrito, pois cria ônus financeiros que naturalmente se mostram excessivos e inadmissíveis, tendo em vista que não acarretarão benefício algum para a Administração Pública.

Não é ocioso aquiescer que a razoabilidade é critério de aferição da constitucionalidade de leis e atos normativos como sumula a jurisprudência:

“TODOS OS ATOS EMANADOS DO PODER PÚBLICO ESTÃO NECESSARIAMENTE SUJEITOS, PARA EFEITO DE SUA VALIDADE MATERIAL, À INDECLINÁVEL OBSERVÂNCIA DE PADRÕES MÍNIMOS DE RAZOABILIDADE. - As normas legais devem observar, no processo de sua formulação, critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, **pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do ‘substantive due process of law’.** Lei Distrital que, no caso, não observa padrões mínimos de razoabilidade. **A EXIGÊNCIA DE RAZOABILIDADE QUALIFICA-SE COMO PARÂMETRO DE AFERIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ATOS ESTATAIS.** - A exigência de razoabilidade - que visa a inibir e a neutralizar eventuais abusos do Poder Público, notadamente no desempenho de suas funções normativas -

atua, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais” (STF, ADI-MC 2.667-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 19-06-2002, v.u., DJ 12-03-2004, p. 36).(g.n.)

Indo além, a diligente 2ª CAP promoveu outras análises comparativas, a partir de dados extraídos das folhas de pagamentos encaminhadas por intermédio do e-TCERJ e, ainda, de empenhos constantes do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS, cujos resultados exponho a seguir:

- a) o valor individualmente concedido a título complementar natalino de R\$ 10.700,00, considerando-se que o valor mensal do auxílio alimentação percebido por cada servidor efetivo ou comissionado no curso do exercício de 2023 foi de R\$ 675,74, corresponde a 1.583,44% dos alimentos pagos regularmente;
- b) o valor individualmente concedido a título complementar natalino de R\$ 10.700,00 foi maior do que o alimentação mensal individual máximo recebido em TODO o exercício de 2023, que atingiu o montante de R\$ 8.108,88;
- c) o montante do global pago, qual seja, de R\$ 470.800,00, superou em mais de 35% o despendido em TODO o exercício de 2023 com o pagamento do auxílio alimentação mensal, que foi de R\$ 348.105,02;
- d) dos 44 servidores que receberam o auxílio, 38 tiveram remuneração líquida inferior a R\$ 10.700,00; dentre esses, 12 tiveram inclusive a remuneração bruta menor do que aquele valor;
- e) o montante do auxílio alimentação complementar natalino, no valor de R\$ 470.800,00 corresponde a cerca de 73% da remuneração bruta de todos os servidores efetivos e comissionados constantes da folha de pagamento de novembro de 2023, que montou em R\$ 644.162,99;
- f) o montante praticado em 2023 (R\$ 470.800,00) corresponde a 1.070% daquele despendido no exercício de 2022 (R\$ 44.000,00).

Aduziu, ainda, **que a fixação do valor do auxílio alimentação complementar natalino, por ato administrativo⁸, constitui afronta ao ordenamento jurídico, uma vez que toda despesa deve ser autorizada por lei, em reverência ao *postulado republicano da reserva absoluta de lei* e nela contendo o valor a ser despendido**. Nada obstante disso, e com a perspicácia que

⁸ Ato administrativo nº 80 de 30 de novembro de 2023, publicado em Diário Oficial de 01 de dezembro de 2023.

lhe é peculiar, asseverou a 2ª CAP, com razão, que *“na ausência de créditos adicionais em lei orçamentária, a lei ordinária deve obrigatoriamente prever os valores a serem pagos de qualquer despesa ou quaisquer outras obrigações pecuniárias”*, em reverência aos *postulados constitucionais da segurança jurídica, transparência e igualdade* de tratamento entre os destinatários das normas legais.

Transcrevo abaixo, por oportuno, pequeno excerto da manifestação técnica da laboriosa 2ª CAP, na qual foram bem delineados relevantes aspectos relacionados ao *princípio da legalidade*, mais precisamente, ao princípio da *reserva absoluta de lei* em matéria remuneratória, confira-se, *in verbis*:

Outra afronta ao ordenamento jurídico é a fixação do valor do auxílio alimentação complementar natalino por ato administrativo, uma vez que toda despesa deve ser autorizada por lei e nela contendo o valor a ser despendido. Assim, já que não houve tempo hábil de incluir em lei orçamentária, deveria a lei ordinária prever expressamente os valores a serem pagos em determinadas situações jurídicas. Esse entendimento visa esclarecer a importância dessa previsão detalhada e sua conformidade com os princípios legais.

Assim, nos termos do ordenamento jurídico vigente, a determinação de valores pecuniários é um elemento essencial para a clareza e efetividade das normas jurídicas. A previsão exata dos montantes a serem pagos proporciona segurança jurídica às partes envolvidas, garantindo que sejam aplicáveis de maneira uniforme e previsível, respeitando-se, ainda, o princípio da reserva legal.

A Lei Ordinária, enquanto fonte primária do direito, deve estipular com clareza e especificidade os valores relativos a despesas ou quaisquer outros ônus financeiros que possam ser impostos aos cofres públicos. Tal previsão é crucial para evitar disparidades, garantindo o respeito aos princípios da legalidade e da igualdade perante a lei.

À luz dos princípios constitucionais da legalidade (art. 5º, II, CF/88) e da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, CF/88), é imperativo que a legislação seja clara e determinada quanto aos valores a serem pagos. A ausência de previsão clara pode acarretar insegurança jurídica e dificuldade na aplicação uniforme da lei.

Assim, o princípio da legalidade é intrínseco ao estado de direito. O Poder Público somente pode agir e executar os planos de estado naquilo que a lei expressamente autorizar, de forma que a administração pública encontra-se subordinada à lei. De acordo com a Constituição da República, conforme o artigo 165, a ação planejada do estado, quanto à sua atividade

financeira, é viabilizada, no lado das despesas, pelas leis do ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA, com seus créditos adicionais), No lado da receita, determina o inciso I do art. 150 da Constituição que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça.

Diante do exposto, infere-se que na ausência de créditos adicionais em lei orçamentária, a lei ordinária deve obrigatoriamente prever os valores a serem pagos de qualquer despesa ou quaisquer outras obrigações pecuniárias. Essa previsão não apenas fortalece a segurança jurídica, mas também promove a transparência e a igualdade de tratamento entre os destinatários das normas legais.

Por fim, a 2ª CAP concluiu no sentido de se “**determinar à Casa Legislativa de Queimados que se abstenha de pagar o Auxílio Alimentar Complementar Natalino disposto no artigo 38, §1º da Lei municipal nº 1.505/19 (com redação dada pela Le nº 1.707/22, de 07 de dezembro de 2022) até que sobrevenha lei definindo um valor razoável para tal parcela extraordinária em respeito ao princípio da reserva legal e razoabilidade.**”

Em conformidade com o exposto pela Unidade Técnica, observo que a análise das informações e documentos que instruem o feito e, bem assim, a interpretação do art. 38º da Lei Municipal nº 1.505/2019, demonstram que o normativo local deixou, ao livre arbítrio do Presidente da Mesa Diretora, a fixação do valor a ser pago a título de auxílio alimentação complementar natalino, embora tenha sido estabelecido patamar máximo para a referida vantagem pecuniária.

Trata-se, forçoso admitir, de previsão legal aberta, pouco precisa e condicionada à formalização de ulterior ato administrativo, discricionário, que discipline as condições para recebimento do auxílio em apreço e seus respectivos valores. Assim, tem-se que o Ato administrativo nº 80, de 30 de novembro de 2023, do Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Queimados, que concedeu

⁹ Art. 38 – Terá direito ao auxílio alimentação os servidores públicos ativos dos cargos efetivos e comissionados da Câmara Municipal de Queimados.

§1º- O valor mensal será correspondente a 27,5% (vinte e sete inteiros e cinco décimos por cento) do vencimento da classe A do nível II, conforme anexo I desta Lei. **Havendo disponibilidade orçamentária e financeira** fica o Presidente da Mesa Diretora autorizado a conceder **auxílio alimentação complementar natalino** até o limite dos vencimentos previstos na classe A do nível IV, conforme anexo I desta Lei” (Redação dada pela Lei nº 1.707/2022, de 07 de dezembro de 2022)

aos servidores da Casa Legislativa o mencionado auxílio, **afrontou o princípio da reserva absoluta de lei (art. 37, inciso X, c/c art. 61, § 1º, inciso II, alínea "a", da Constituição da República).**

Nada obstante disso, forçoso admitir que o aludido ato **gerou despesa não prevista na lei de diretrizes orçamentárias e, bem assim, na respectiva lei orçamentária anual do Ente**, que, por sua natureza corrente, carecia de previsão orçamentária para a sua cobertura, conduta esta incompatível com os princípios e normas que regem a responsabilidade na gestão fiscal, albergados na Lei Complementar 101/2000.

Em síntese, portanto, no que concerne aos aspectos examinados nesta Representação, resta evidenciado que o ordenamento jurídico pátrio erigiu, em matéria remuneratória, a inarredável observância do princípio da reserva absoluta de lei, assim como a necessidade de prévia dotação orçamentária para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração (art. 169, § 1º, II da Constituição da República).

Com efeito, ressalto que é pacífico o entendimento de que *“a previsibilidade da despesa deve, portanto, ser compreendida dentro de uma margem razoável entre erro e acerto. O objetivo desse requisito orçamentário de previsão da despesa é **garantir níveis razoáveis de planejamento, mediante equilíbrio da equação entre receitas previstas e despesas possíveis, evitando a irresponsabilidade fiscal.**”*, conforme apontado no Acórdão nº 2704/2022 TCU - Plenário.

Nesse sentido, se encontra o entendimento do Supremo Tribunal Federal, emitido por ocasião do julgamento do **RE 710293**, de relatoria do eminente Ministro LUIZ FUX, vejamos:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. EQUIPARAÇÃO ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS PERTENCENTES A CARREIRAS DISTINTAS. ISONOMIA. REPERCUSSÃO GERAL – TEMA

600. VÍCIO FORMAL. APLICAÇÃO DO ARTIGO 1.029, §3º, DO CPC. PRINCÍPIO DA ECONOMIA PROCESSUAL. NO MÉRITO, IMPOSSIBILIDADE. SEPARAÇÃO DE PODERES. NECESSIDADE DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - ARTIGO 169, §1º. SÚMULA VINCULANTE 37. APLICAÇÃO ANALÓGICA. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DESTA CORTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. [...] . 2. **A remuneração dos servidores está adstrita ao princípio da reserva legal, previsto no artigo 37, X, da CRFB/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, que exige lei específica para a fixação e alteração da remuneração dos servidores públicos.**

[...]

7. Além disso, a Administração Pública depende da existência de recursos orçamentários para pagar seus servidores e tem a despesa com pessoal limitada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme artigo 169, da CRFB/88, além de necessitar de prévia dotação orçamentária e autorização na lei de diretrizes orçamentárias.

(RE 710293, Relator Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO, DJe263 DIVULG 03-11-2020, PUBLIC 04-11-2020) (g.n.)

Nesse espectro, entendo que a concessão de auxílio alimentação complementar natalino, na forma disposta no artigo 38, §1º da Lei municipal nº 1.505/19 (com redação dada pela Le nº 1.707/22, de 07 de dezembro de 2022), **configura patente desvirtuamento dos princípios e parâmetros constitucionais erigidos em matéria orçamentária**, cristalizados no art. 165 c/c art. 169, § 1º, ambos da Constituição da República, **bem como afronta o princípio da reserva absoluta de lei**, plasmado no art. 37, inciso X, c/c art. 61, § 1º, inciso II, alínea "a", da Constituição da República, todos, abaixo reproduzidos, *ipsis litteris*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

X - **a remuneração dos servidores públicos e o subsídio** de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

[...]

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente

da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

[...]

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

[...]

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Nesse contexto, levando em consideração:

(i) a existência de firme jurisprudência¹⁰ do Supremo Tribunal Federal, reafirmada recentemente - com ressonância no âmbito desta Corte¹¹ -, no sentido de

¹⁰ Vide MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824 e MS 35.836, todos de Relatoria do Ministro Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, publicados no DJe de 05/05/2021.

¹¹ Confira-se, *exempli gratia*, o Acórdão TCERJ 063528/2024-PLENV, exarado nos autos do processo TCERJ 255.245-5/2023, de relatoria da preclara Conselheira Marianna Montebello Willeman, *in verbis*:

que não se insere nas atribuições dos Tribunais de Contas a possibilidade de exercer o controle de constitucionalidade *in abstracto*, tarefa essa reservada, constitucionalmente, como se sabe, ao Poder Judiciário;

(ii) que, não obstante ao exposto, aos Tribunais de Contas, no exercício de suas atribuições constitucionais, **é reconhecida a possibilidade de apreciar, incidentalmente, a constitucionalidade de leis e atos do poder público, com fundamento na Súmula 347¹² do STF**, a qual fora recepcionada pela ordem constitucional vigente, conforme assentado em recente jurisprudência da Suprema Corte, fixada no MS 25.888/DF:

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TRIBUNAL DE CONTAS. APRECIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS. SÚMULA 347. ATUAÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. DEVER DE LICITAR. EMPRESA ESTATAL.

1. O Tribunal de Contas da União firmou compreensão no sentido da inconstitucionalidade do art. 67 da Lei 9.478/1997, segundo o qual “os contratos celebrados pela Petrobras, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República”; e por conseguinte do Decreto 2.745/1998, que com base no dispositivo legal veiculou Regulamento licitatório da empresa estatal.

2. Ausência de inconstitucionalidade manifesta. No caso em exame, a invocação da Súmula 347 do STF, pela autoridade

“Possível inferir, de plano, que a **consulta claramente busca deste Tribunal uma espécie de controle abstrato de constitucionalidade**, o que não se insere no rol de atribuições de controle externo da administração pública, previsto na Constituição.

Como bem assinalou o corpo instrutivo em sua manifestação, a competência para o desiderato pretendido pela Consulente é exclusiva do Poder Judiciário, na esteira da firme jurisprudência do STF.

A seu turno, como também sinalizou o parecer da Procuradoria-Geral deste TCE-RJ, os Tribunais de Contas podem apenas afastar incidentalmente a aplicação de leis e atos normativos que expressem, em um caso específico, um resultado inconstitucional, nos termos da Súmula 347 do STF, cuja compatibilidade com a Constituição Federal foi reconhecida no MS 25.888/DF, em julgamento datado de 22/08/2023.

Dessa forma, considerando que a resposta à consulta deve constituir uma análise em tese do caso, a análise da indagação submetida a este Tribunal extrapolaria a atribuição de controle de constitucionalidade incidental. Em outras palavras, se esta Corte de Contas pudesse se manifestar incidentalmente sobre a constitucionalidade da norma jurídica pretendida pela Consulente, estaria apreciando caso concreto, o que não pode ser objeto dos processos de consulta submetidos ao TCE-RJ.

[...]

Sem dúvida, a **pretensão veiculada na consulta extrapola a esfera de competência constitucional do Tribunal de Contas, que, apesar de poder afastar, incidenter tantum, normas cuja aplicação no caso concreto expresse um resultado inconstitucional, não pode exercer controle abstrato de constitucionalidade, atividade típica e exclusiva do Poder Judiciário.**”(destacado no original)

¹² Súmula 347 do STF – O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

coatora, rendeu-lhe a possibilidade de vulnerar o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, considerando que o quadro revelava cenário em que: (i) não havia inconstitucionalidade manifesta; (ii) não existia jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade do tema; (iii) a doutrina apontava na direção oposta àquela que fora adotada pelo Tribunal de Contas da União.

3. A Constituição de 1988 operou substancial reforma no sistema de controle de constitucionalidade até então vigente no país. Embora a nova Constituição tenha preservado a apreciação incidental ou difusa, é certo que a tônica reside não mais no sistema difuso, mas nas ações diretas, de perfil concentrado, o que causa necessário decote do âmbito de atuação daquele. Doutrina de Gerhard Anschütz.

4. A normatividade da Constituição é antes de tudo um dever a ser observado por parte dos órgãos do Estado que lidam com a aplicação de normas jurídicas a casos concretos. Se ao Supremo Tribunal Federal compete, precipuamente, a guarda da Constituição Federal, é certo que a sua interpretação do texto constitucional deve ser acompanhada pelos demais órgãos públicos. Jurisprudência desta Corte quanto à apreciação de questões constitucionais pelo Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público. O tratamento de questões constitucionais, por parte de um Tribunal de Contas, observa a finalidade de reforçar a normatividade constitucional. Da Corte de Contas espera-se a postura de cobrar da administração pública a observância da Constituição, mormente mediante a aplicação dos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas ao controle externo.

5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (incidenter tantum) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961).

6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021).

7. Caso concreto. O Tribunal de Contas da União incorreu em uso inadequado da Súmula 347: simplesmente vocalizar o enunciado não perfaz condição suficiente para se vencer a

presunção de constitucionalidade do art. 67 da Lei 9.478/1997 e do regulamento simplificado da Petrobras, aprovado pelo Decreto 2.745/1998. Disso, entretanto, não exsurge a concessão da segurança, dada a perda do objeto: o advento da Lei 13.303/2016 não só revoga o art. 67 da Lei 9.478/1997, mas também elimina a lacuna até então existente quanto a tal importante aspecto do regime próprio das empresas estatais. Precedente: MS 27.796 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 29.3.2019, DJe 69, 4.4.2019.

8. Inviabilidade de o mandado de segurança em curso firmar tese no sentido da impossibilidade de o TCU aplicar sanções à Petrobras por atos praticados antes da vigência da Lei 13.303/2016: (i) ausência de pedido expresso, na petição inicial; (ii) o ordenamento jurídico brasileiro não comporta a veiculação de tutela declaratória pela via do mandado de segurança, o assim chamado “mandamus normativo”, desde sempre proscrito pela jurisprudência superior.

9. Agravo regimental conhecido e, no mérito, não provido.

(STF - MS: 25888 DF, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 22/08/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-09-2023 PUBLIC 11-09-2023)

(iii) que, conforme se pode extrair do precedente transcrito, o exercício, pelas Corte de Contas, de eventual controle de constitucionalidade incidental deve se situar em um contexto no qual se vislumbra (iii.1) manifesta violação a princípios e normas constitucionais, (iii.2) existência de jurisprudência do Pretório Excelso que reconheça a inconstitucionalidade do tema, (iii.3) existência de doutrina que aponte no sentido da inconstitucionalidade, inevitável seria concluir pelo afastamento do ato viciado (ato administrativo nº 80¹³, de 30 de novembro de 2023, com arrimo na Súmula 347 do STF, eis que sua aplicação “*expressaria um resultado inconstitucional*”, e, ato contínuo, deflagrar os meios idôneos com vista ao ressarcimento do Erário (tomada de contas especial).

Entretanto, tendo em mente:

(i) que se trata **de auxílio extraordinário condicionado à disponibilidade orçamentária e financeira, com formalização mediante ato discricionário do gestor da Casa Legislativa**, emergindo daí, pois, que o

¹³ Fls. 06 desta Denúncia - Protocolo Eletrônico #4433324 - 03/01/2024

legislador local, ciente da desarmonia entre o estabelecido no normativo municipal e os princípios e normas constitucionais e subconstitucionais incidentes, repute imperativa a deflagração do competente, e devido, processo legislativo, com o fito de sanear a irregularidade tratada neste processo, a qual, como visto, conduz a resultado inconstitucional, nos moldes da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria. (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961);

(ii) que, embora os fatos apurados, e não afastados em sede de cognição exauriente, sinalizem para a **procedência desta representação** e, bem assim, para a ocorrência de um possível dano ao erário, conforme bem exposto pela Unidade Instrutiva deste Tribunal, com a propriedade que lhe é peculiar, **não se acha presente (ii.a) qualquer parâmetro objetivo e confiável que permita a apuração real e inequívoca do prejuízo causado ao erário (débito), (ii.b) indícios no sentido de que os valores tenham sido percebidos de má-fé pelos beneficiários;**

(iii) que a concessão de auxílio alimentação complementar natalino se fundou em diploma legal (art. 38, §1º da Lei municipal nº 1.505/19), que goza de presunção de constitucionalidade, ainda que com contornos de vícios que maculam a legitimidade, a razoabilidade e a moralidade do valor autorizado, mediante ato discricionário do gestor público;

(iv) que o afastamento incidental, pelos Tribunais de Contas, de ato ou lei do Poder Público, só se opera “*caso imprescindível para o exercício do controle externo*” (MS 25.888; AgR), **entendo, na esteira das bem lançadas ponderações realizadas pela judiciosa Coordenadoria Especializada deste Tribunal, que tal medida - controle incidental de constitucionalidade do Ato administrativo nº 80/2023, do Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Queimados - e, bem assim, a determinação de tomada de contas especial, são, no caso em apreço, inoportunas**, sendo suficiente, à luz dos princípios da segurança jurídica, proporcionalidade, razoabilidade, da separação dos poderes e, ainda, sob a ótica

orientadora e pedagógica que permeia uma das diretrizes da Gestão para o biênio 2023/2024 deste Órgão Constitucional de Controle Externo¹⁴, a **comunicação ao Jurisdicionado**, com determinação de abstenção de pagamento do Auxílio Alimentar Complementar Natalino disposto no artigo 38, §1º da Lei municipal nº 1.505/19 (com redação dada pela Le nº 1.707/22, de 07 de dezembro de 2022), até que sobrevenha lei definindo um valor razoável para tal parcela extraordinária, em respeito ao princípio da reserva legal e razoabilidade, alertando-o da desnecessidade de retorno a esta Corte, haja vista que o cumprimento desta decisão será verificado em ações fiscalizatórias futuras, à luz das diretrizes entabuladas na Resolução TCERJ 422/2023.

Destaco, por oportuno, que a determinação, conforme sugerido pelo Corpo Instrutivo (Peça Técnica 2ª CAP de 13/08/2024), **não tem o condão de impactar no adequado exercício da função legislativa local**, essencial e inadiável, pois necessário à manutenção do Estado Democrático, visto que, em um juízo de ponderação, considero que a medida alvitrada na instrução **é adequada ao fim processual almejado, qual seja: a cessação do pagamento do auxílio em apreço em afronta a preceitos e normas constitucionais**.

Nada obstante disso, reputo prudente seja promovida a **ciência do titular do Órgão de Controle Interno da Câmara de Vereadores do Município de Queimados**, com arrimo no artigo 15, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, para que tome ciência dos fatos tratados no presente e acompanhe o cumprimento desta decisão no âmbito de sua competência e, em caso de descumprimento, **dê ciência imediata a este Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do artigo 55, da Lei Complementar 63/90 c/c o artigo 95, do RITCERJ.**

Em razão do exposto, posiciono-me **de acordo** com o Corpo Instrutivo e com o parecer do Ministério Público de Contas e,

¹⁴ Disponível no endereço eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/noticia/conheca_as_diretrizes_da_gestao_bienio_2023_2024_do_tce_rj. Consulta em 05/02/2024.

VOTO:

I. Pela **PROCEDÊNCIA** da Representação quanto ao mérito, pelos substratos de fato e de direito contidos neste Voto e, bem assim, na **Peça Técnica 2ª CAP, de 13/08/2024**, ambos disponíveis no sítio eletrônico oficial deste Tribunal na *internet*;

II. Pela **COMUNICAÇÃO** ao Presidente da Câmara Municipal de Queimados, com arrimo no artigo 15, inciso I, do RITCERJ c/c art. 1º, inc. II¹⁵ da Deliberação TCERJ 346/2024, para que adote as providências de estilo com vista ao cumprimento da **DETERMINAÇÃO** abaixo descrita, sendo certo que a verificação do seu cumprimento poderá ser objeto de controle externo a cargo deste Tribunal em futura auditoria governamental, considerando as diretrizes entabuladas na Resolução TCERJ 422/2023:

II.1. Abstenha-se de pagar o Auxílio Alimentar Complementar Natalino disposto no artigo 38, §1º da Lei municipal nº 1.505/19 (com redação dada pela Lei nº 1.707/22, de 07 de dezembro de 2022) até que sobrevenha lei definindo um valor para tal parcela extraordinária, em respeito aos princípios republicanos da reserva legal, proporcionalidade, razoabilidade e moralidade;

III. Pela **COMUNICAÇÃO** ao titular do Órgão de Controle Interno da Câmara de Vereadores do Município de Queimados, com arrimo no art. 15, inciso I, do RITCERJ, para que tome ciência da decisão desta Corte de Contas, acompanhe o cumprimento das determinações acima transcritas e, em caso de descumprimento, dê ciência imediata a este Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do artigo 55, da Lei Complementar 63/90 c/c o artigo 95, do RITCERJ;

¹⁵ Art. 1º A Comunicação de que trata o artigo 15, inciso I, da Deliberação nº 338, de 8 de fevereiro de 2023, que aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, **poderá ter por finalidade a:**[...]

II – ciência, quando o pronunciamento do Tribunal ostentar natureza declaratória, cientificando o destinatário sobre a ocorrência de circunstâncias que não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; e

IV. Pela **COMUNICAÇÃO** ao Representante, nos termos do artigo 15, inciso I, do RITCERJ, dando-lhe ciência desta decisão, conforme previsto no artigo 110 do RITCERJ; e

V. Pelo **ARQUIVAMENTO** deste processo.

GC-3,

**JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO
CONSELHEIRO RELATOR**