



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR LUIZ ARCOVERDE FILHO,
CONSELHEIRO DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
PERNAMBUCO, RELATOR DO PROCESSO TC Nº 18100143-3**

PROCESSO TC Nº 18100143-3
CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM DE MARIA
PRESTAÇÃO DE CONTAS – CONTAS DE GESTÃO – EXERCÍCIO 2017

ALEXANDRE MANOEL ALVES FILHO, brasileiro, solteiro, vereador, ocupante do cargo de Presidente da Câmara Municipal de Belém de Maria, portador da cédula de identidade RG nº 8.700.907 – SDS/PE, inscrito no CPF sob o nº 098.930.724-76, residente e domiciliado na Rua Professor José Calasans, nº 134, bairro Centro, Município de Belém de Maria, Estado de Pernambuco, por seu advogado que esta subscreve, conforme instrumento procuratório em anexo (**doc.01**) e endereço profissional grafado no rodapé, vem à presença de Vossa Excelência, tempestivamente, apresentar

DEFESA ESCRITA ACOMPANHADA DE DOCUMENTOS

em face do Relatório de Auditoria confeccionado como reflexo da formalização do **PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM DE MARIA – EXERCÍCIO 2017**, o que faz arrimado no Princípio Constitucional da ampla defesa em sede Administrativa (artigo 5º, inciso LV, da Constituição) e nas disposições da Lei Orgânica desta Egrégia Corte de Contas (artigo 49 e seguintes da Lei Estadual nº 12.600/2004), nos termos que seguem para, ao final, requerer a aprovação das contas, com declaração de regularidade, posto que as falhas formais apontadas, se não afastadas, serão plenamente justificadas.

PRELIMINARMENTE DA TEMPESTIVIDADE

O artigo 49 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco expressamente consigna que o prazo para apresentação de defesa prévia ao relatório preliminar é de 30 (trinta) dias.



Compulsando o processo eletrônico no e-TCEPE, evidencia-se que a notificação de defesa prévia afeta ao ora defendente foi confirmada eletronicamente em 10/04/2019, portanto, o prazo para apresentação de defesa esgotar-se-á em 10/05/2019 (sexta-feira).

Tempestiva, pois, a presente defesa prévia.

SÍNTESE DO RELATÓRIO DE AUDITORIA

O Relatório de Auditoria que cuidou de analisar a Prestação de Contas de Gestão da Câmara Municipal de Belém de Maria, referente ao exercício financeiro 2017, sob a responsabilidade e gestão do defendente, analisou detidamente cada um dos tópicos vinculados à gestão da edilidade, **considerando-os regulares**, notadamente os seguintes tópicos:

- 2.1. Gestão Fiscal;
- 2.2. Recolhimento de Contribuições Previdenciárias;
- 2.4. Despesa do Poder Legislativo; e
- 2.5. Transparência Pública.

Entrementes, inobstante a regularidade da quase totalidade dos tópicos de auditoria levados a efeito pela equipe técnica desse TCE/PE, o que demonstra a boa-fé e a atuação comissiva do defendente no cumprimento de suas obrigações legais e regulamentares, foi consignado achado negativo no que diz respeito ao tópico **2.3. Remuneração dos Vereadores**, concluiu pelos seguintes apontamento:

2.3.1. Subsídio percebido em 2017 (Pagamento em excesso na remuneração dos vereadores)

Conduta: Deixar de observar o princípio da anterioridade, insculpido no artigo 29, inciso V, da Constituição Federal, na adoção da Lei Municipal nº 752/2017, quando deveria, para fins de cumprimento do referido dispositivo constitucional.

2.3.2. Verba de Representação do Presidente da Câmara Municipal (Pagamento em excesso da verba de representação do Presidente da Câmara dos Vereadores)

Conduta: Deixar de observar o princípio da anterioridade, insculpido no artigo 29, inciso V, da Constituição Federal, na adoção da Lei Municipal nº 752/2017, quando deveria, para fins de cumprimento do referido dispositivo constitucional.

Demonstrados os pontos que carecem de contra-argumentação e esclarecimentos com o fito de justificá-los individualmente e, em ato reflexo, trazer



argumentos capazes de embasar o requerimento final pela regularidade e consequente aprovação das referidas contas, passa a cotejar.

É a síntese dos achados negativos de auditoria.

TÓPICO 2.3. REMUNERAÇÃO DOS VEREADORES

Adentrando na análise meritória do tópico de auditoria em destaque, vê-se, sem maiores digressões retóricas, que o ilibado auditor Daniel Cosme de Lima concluiu indicando que apesar de os subsídios dos vereadores do Município de Belém de Maria no exercício 2017 terem sido pagos em observância ao disposto nos artigos 29, incisos V e VII, e 37, inciso XI, da Constituição Federal, **a Lei Municipal nº 725/2017 (doc.28) não observou o princípio da anterioridade insculpido no artigo 29, inciso VI, da Carta Magna.**

Esta é a pedra de toque do único achado negativo da prestação de contas sob análise e, reflexivamente, de seus subtópicos 2.3.1 e 2.3.2.

Pois bem. A Lei Municipal nº 725, de 03 de janeiro de 2017, tem a seguinte ementa: “*Fixa os subsídios dos Vereadores do Município de Belém de Maria, Estado de Pernambuco, para o período da legislatura 2017 a 2020 e dá outras providências*”.

O dispositivo constitucional que trata da anterioridade a ser observada pela norma que fixa os subsídios dos parlamentares tem a seguinte redação:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

VI - o subsídio dos Vereadores **será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente**, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

Neste trilhar, em primeira análise, de fato, parece que a norma em questão desrespeitou a anterioridade prescrita no artigo 29, inciso VI da Constituição Federal, **mas, a realidade formal posta não é tão simples, carecendo de esclarecimentos e cotejamento da realidade administrativa e legislativa da época, para o fim de demonstrar que o defendente agiu nos limites de suas atribuições, tendo o feito de boa-fé e seguindo a orientação dada pela assessoria jurídica da edilidade naquela oportunidade.**



Não se discute que a Lei Municipal que fixou os subsídios dos Vereadores de Belém de Maria data de 03/01/2017, mas, há que se ponderar que não se trata de lei municipal que seguiu os trâmites legislativos ordinários, pois, como se vê em sua parte preliminar, notadamente no preâmbulo, **evidencia-se que foi a mesma promulgada pelo defendente na condição de Presidente da Câmara Municipal de Belém de Maria, e não sancionada pelo(a) Prefeito(a), como regularmente deveria ter ocorrido.**

Assim, antes de concluir por causa e efeito que a indigitada legislação não observou a anterioridade constitucionalmente exigida para a fixação dos subsídios dos vereadores, é imprescindível ponderar os meandros da situação fática, a realidade administrativa da Câmara Municipal e o contexto fático-legislativo que resultou na promulgação da mesma.

Explico. Como é cediço, e foi capa dos jornais e noticiários por diversos meses, **na legislatura anterior (2013/2016), notadamente nos anos de 2015/2016, houve inúmeras mudanças no comando da gestão municipal, e também na composição da Câmara de Vereadores, tendo assumido, a título de exemplo, 06 (seis) suplentes, e, ao final, a então Presidente Interina da Câmara, assumido interinamente a Chefia do Poder Executivo.**

No meio de todo este imbróglio administrativo, **como reflexo das prisões e afastamentos levados a efeito, o Município de Belém de Maria teve seu curso administrativo alterado de forma *sui generis*, ocasionando transtornos ao regular andamento administrativo e legislativo**, sem olvidar para o “desaparecimento” imotivado de inúmeros arquivos municipais, dentre os quais: atas de sessões legislativas, documentos de despesas, leis municipais, pareceres de comissões permanentes, dentre outros.

Como reflexo de todo este imbróglio, após as várias alterações de comando do Poder Legislativo, apenas em 23 de novembro de 2016 é que foi apresentado o Projeto de Lei nº 002/2016, que “Fixa os subsídios dos Vereadores do Município de Belém de Maria para o período da legislatura 2017 a 2020, e dá outras providências” (**doc.02**), o qual foi submetido as Comissões, recebendo parecer pela aprovação (**doc.03**), vindo a ser discutido e votado nas sessões de 29.11.2016 e de 02.12.2016 (**doc.04**), e recebido pela Prefeita Interina para sanção, através do Ofício PL nº 076/2016, em 09.12.2016 (**doc.05**).

Entrementes, não logrou a então Prefeita Interina por operacionalizar a sanção da lei no prazo que indicada a Lei Orgânica Municipal (15 dias úteis – vide artigo 68, §1º da Lei Orgânica Municipal – **doc.06**), tampouco apresentou veto perante o Poder Legislativo no mesmo prazo, fazendo nascer a figura da sanção tácita.

Outrossim, a omissão do Poder Executivo foi agravada pela omissão do também Ex-Presidente da Câmara a época, que deixou encerrar o exercício financeiro 2016 sem promulgar o Projeto de Lei nº 002/2016, **já aprovado desde 02.12.2016.**



Desta feita, ao assumir a Presidência em 01.01.2017, o defendente, também presidente no primeiro biênio, socorreu-se da assessoria jurídica da época para que informasse como proceder com os pagamentos dos Edis, notadamente porque **na Câmara Municipal não havia nenhuma lei neste sentido, ocasião em que fui orientado a promulgar o texto do então Projeto de Lei nº 002/2016, mormente porque simplesmente não havia outra alternativa, pois, sequer havia registro formal nos arquivos da Câmara da existência de lei que fixou os subsídios dos Edis na legislatura em questão, muito menos na anterior.**

Ora douto Conselheiro Relator, não se pode desprezar a situação administrativa encontrada (ausência de pasta de leis), e que teve que ser pacificada pelo defendente nos primeiros dias de sua gestão, sendo esta também a primeira oportunidade em que o mesmo assumiu um cargo público.

É de bom tom consignar que o defendente jamais havia sido eleito vereador, tampouco gestor, de modo que praticamente no seu primeiro dia útil de mandato enquanto Presidente foi submetido a um teste desta natureza, que, **naquela ocasião, parecia não haver duplicidade de alternativas, e diante do posicionamento da assessoria jurídica da edilidade o mesmo entendeu estar agindo no estrito cumprimento de seu dever legal.**

Melhor explicando. Ao assumir a Presidência e tomar as primeiras medidas administrativas, uma das questões a diligenciar seria o valor dos subsídios, quando então, tratando-se de primeiro mandato do defendente, o mesmo socorreu-se do corpo efetivo da Câmara Municipal para fazer uma busca no ementário municipal e individualizar a lei que fixava os subsídios para a legislatura 2017/2020, oportunidade em que foi informado que vários documentos não se encontravam na casa legislativa (supostamente como reflexo das operações policiais levadas a efeito entre 2015 e 2016, por supostas ocultações de documentos, etc), e que na prática, o que existia era um projeto de lei aprovado e encaminhado para sanção, sem registro do retorno do mesmo com sanção ou veto.

Diante desta situação, o defendente solicitou a equipe técnica que individualizasse no portal da transparência e nas pastas físicas a legislação que fixou os subsídios dos vereadores na legislatura anterior, quando então, mais uma vez, obteve retorno negativo, ou seja, não teve acesso a norma.

Registre-se que inúmeras leis, atas, contratos, licitações e demais documentos formais de estilo encontravam-se parcialmente arquivados na Câmara Municipal, e outros tantos, que ao menos deveriam existir, simplesmente não existem nos arquivos, o que dificultou sobremaneira o andamento administrativo e a manutenção do ementário e do acervo administrativo da edilidade.

Neste contexto, o defendente socorreu-se da assessoria jurídica da época que, sem maiores digressões, opinou pela promulgação do Projeto de Lei nº 002/2016,



argumentado que se tratava de situação *sui generis* e que se não fosse esse o procedimento, não haveria norma fisicamente comprovável de fixação de subsídios, tendo o defendente assim agido, pensando estar atuando no estrito cumprimento do seu dever legal.

É incontestável, à luz da realidade fática *retro* deduzida, que a nova gestão encontrava-se às cegas.

I - DO ESTRITO CUMPRIMENTO DO DEVER LEGAL. PROMULGAÇÃO: ATO FORMAL DE CUNHO DECLARATÓRIO. OBSERVÂNCIA DA ANTERIORIDADE DO ART. 29, VI, CF (SANÇÃO TÁCITA).

Diante da ausência documental que demonstrasse as normas a serem observadas quanto à fixação dos subsídios dos Edis na legislatura 2017/2020, e da existência de um projeto de lei aprovado na legislatura anterior (02.12.2016), cuja a figura da sanção tácita já havia se operacionalizado também em 2016, em atendimento ao opinativo técnico da assessoria jurídica da época, o defendente promulgou a norma, pensando estar agindo no **estrito cumprimento do seu dever legal**, e observando as regras constitucionais, pois, a aprovação da referida norma se operacionalizou em observância ao disposto no inciso VI do artigo 29 da Constituição Federal, que exige:

Art. 29.

VI - o subsídio dos Vereadores **será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente**, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

O inciso VI do artigo 29 da CF é literal ao exigir a anterioridade da aprovação da legislação que venha a fixar os subsídios dos Vereadores, prescrevendo que os subsídios devem ser fixados em cada legislatura para vigor na subsequente, e não foi diferente no caso específico, pois, o Projeto de Lei nº 002/2016 foi apresentado, discutido e aprovado em dois turnos na legislatura anterior, tendo a segunda votação e aprovação sido efetivada em 02.12.2016 (**vide doc. 04**).

Ademais, o mesmo projeto foi encaminhado para sanção da Prefeita Interina em 09.12.2016 (**vide doc.05 – Ofício PL nº 076/2016**), sendo sido alcançado pela figura técnico-legislativa da sanção tácita em 24.12.2016, portanto, **tecnicamente, o referido projeto foi aprovado e tornou-se lei, por sanção tácita, no exercício 2016, ou seja, na legislatura anterior, observando assim o que preceitua o artigo 29, inciso VI, da CF.**

Assim, à luz do contexto técnico ventilado pela então assessoria jurídica da edilidade e considerando a ausência de recebimento da referida lei sancionada, e também a minguada de legislações anteriores para subsidiar a decisão do defendente, a promulgação da norma, nos termos postos, pareceu ser a única opção técnica viável, segundo a orientação



jurídica recebida, razão pela qual levada a efeito a promulgação sob o argumento de estar o defendente agindo no estrito cumprimento do seu dever legal.

Vejamos o conceito de “**estrito cumprimento do dever legal**”: “*É a causa de exclusão da ilicitude que consiste na realização de um fato típico, por força do desempenho de uma obrigação imposta por lei, nos exatos limites dessa obrigação*”.

Ora, douto Conselheiro Relator, é plausível concluir que a situação específica era *sui generis*, e que a argumentação trazida pela então assessoria jurídica da casa em janeiro de 2017 era razoável, pois, na prática, tecnicamente, já configurada a sanção tácita na legislatura anterior, a promulgação seria mero ato formal de publicização e reconhecimento da norma, de observância cogente pelo defendente que, repita-se, recebeu orientação jurídica neste sentido.

Corroborando a tese do defendente de que a sanção tácita operacionalizou-se na legislatura anterior, portanto observando as prescrições do artigo 29, inciso VI, da CF, milita o próprio **conceito de promulgação**, senão vejamos algumas definições conceituais:

“É o instrumento que declara a existência da lei e ordena sua execução.”

“Promulgação é o ato ou efeito de promulgar, ordenar oficialmente a publicação de uma lei, tornando-a de conhecimento público de modo que entre em vigor.”

“Promulgar significa introduzir a nova lei no compendio jurídico brasileiro.”

É certo que a promulgação não tem viés decisório, ao revés, é mero ato declaratório, não se confundindo com a sanção, seja ela declaratória ou tácita.

Acerca da sanção tácita, bem leciona o mestre Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

“É tácita, quando o Presidente deixa escoar esse prazo sem manifestação de discordância (art. 66, § 3º). **A ausência de sanção no prazo constitucional de modo algum faz caducar o projeto, mas o torna lei, perfeita e acabada, porque é forma silente de sanção**” (In: Curso de Direito Constitucional. 20ª ed., São Paulo: Saraiva, 1993, p. 169. Grifo nosso.)

Posicionamento semelhante encontramos na doutrina do eminente jurista Pontes de Miranda, que, ao examinar o assunto, assim se manifesta:

“A sanção, ou é escrita, ou se exprime pelo silêncio comunicativo de vontade. **Se deixou de vetar, sancionou. Se não promulga a lei, pois**



que lei já é, seguem-se a promulgação e a publicação, que é ato posterior à existência da lei” (In: Comentários à Constituição de 1967, alterada pela Emenda Constitucional nº 1/69. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 3, 1970, p. 191. Grifo nosso.)

A promulgação pressupõe uma lei já existente, um trabalho legislativo cujo ciclo de formação já se completou na Casa Parlamentar.

Se a sanção é uma faculdade inerente aos Chefes do Poder Executivo, que podem concordar ou não com o projeto aprovado pelo Legislativo, a promulgação reveste-se de caráter obrigatório. Essa obrigatoriedade pode ser explicada sem maiores dificuldades.

A partir do momento em que ocorre a sanção tácita, há a transformação do projeto em norma jurídica. **Esta lei resultou não só de uma manifestação soberana e legítima do Parlamento, mas também da declaração de vontade do Chefe do Poder Executivo em decorrência do silêncio.**

Ora, se já é lei, não há alternativa senão o dever de promulgá-la.

A boa-fé do defendente na promulgação é palmar, tanto a boa-fé objetiva quanto à subjetiva, o que denota-se dos argumentos fáticos, contextuais e documentais coligidos a presente defesa, merecendo especial atenção dos Conselheiros desse TCE/PE.

Assis Neto em sua obra "Manual de Direito Civil" conceitua boa-fé e demonstra um exemplo de boa fé subjetiva, *in verbis*:

“Quando a ação é imbuída da consciência de que a conduta é correta e proba, fala-se em boa-fé objetiva; quando o agente tem noção de que está agindo de forma improba, acarretando prejuízo à situação de outra parte na relação jurídica, fala-se em má-fé objetiva(...) como na aquisição de coisa sujeita à penhora não registrada em cartório; quem age em situação de boa-fé subjetiva, geralmente é terceiro na relação jurídica. Quando o sujeito conhece a invalidade ou ineficácia, e mesmo assim opta pela prática do ato, está em situação de má-fé subjetiva.” (2014, p. 853)

Compulsando a conceituação doutrinária, não há outra conclusão que não a de que a atuação do defendente pautou-se pela boa-fé objetiva e também subjetiva.

Evidente, pois, douto Conselheiro Relator, que o defendente agiu no estrito cumprimento do seu dever legal, seguindo a orientação jurídica do seu corpo técnico a época, o que merece ser ponderado no caso específico para fins de individualização da responsabilidade, mormente porque, consoante remansosa doutrina, a sanção do projeto se deu em 2016 (legislatura anterior), não havendo afronta à anterioridade prescrita no inciso VI do artigo 29 da Carta Magna, tampouco havia discricionariedade ao defendente que,



pelo silêncio da Prefeita Interina, assumiu o ônus de promulgar a norma já existente e sancionada tacitamente, portanto, não houve ilegalidade na atuação do gestor da Câmara Municipal de Belém de Maria por ocasião da promulgação da norma em 03.01.2017.

Note-se, ainda, que há um contexto fático-administrativo plausível que peculiarmente resultou no referido achado de auditoria, de modo que ora roga o defendente que a situação fática seja observada à luz da realidade documental posta, considerando sua atuação como pautada na boa-fé, até porque não há indícios que corroborem a tese diversa, e a gestão administrativa da edilidade no exercício 2017, consoante o próprio relatório de auditoria ora contrarrazoado, corrobora a tese de boa-fé do defendente, a reclamar a ponderação do caso concreto à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, culminando com a aprovação das presentes contas, com a aposição da competente ressalva, e sem imposição de penalização pecuniária, dando plena quitação ao responsável.

II – DA EXISTÊNCIA DE LEGISLAÇÃO APROVADA NA LEGISLATURA ANTERIOR. REVOGAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 583/2012. NÃO REPRISTINAÇÃO. OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Lado outro, como reflexo da sanção tácita do então Projeto de Lei nº 002/2016 e conseqüente promulgação da Lei Municipal nº 725/2017, é inconteste que normativamente a Lei Municipal nº 583/2012, trazida pelo douto auditor como parâmetro a ser utilizado para fins de pagamento dos subsídios na legislatura 2017/2020 não pode ser utilizada, pois, não mais existente no mundo jurídico, tendo sido revogada tacitamente com a entrada em vigor da Lei Municipal nº 725/2017.

A título de esclarecimento, apenas para fins de auxílio à formação do livre convencimento motivado do douto Conselheiro Relator, **é imprescindível consignar que o defendente jamais teve acesso a Lei Municipal nº 583/2012, pelos motivos já ventilados, o que foi inclusive certificado ao auditor Daniel Cosme de Lima nos seguintes termos:**

“CERTIFICO, para os devidos fins de direito, em atenção ao pleito verbal do Analista de Controle Externo do TCE/PE, Sr. Daniel Cosme de Lima, que compulsando os arquivos físicos e digitais desta Câmara Municipal, não foram encontrados registros de lei municipal que tenha fixado os subsídios dos Vereadores da Câmara Municipal de Belém de Maria para a legislatura 2013 a 2016. O referido é verdade e dou fé, refletindo a realidade administrativa e documental constante dos arquivos desta Câmara Municipal. Dada e passada, nesta cidade de Belém de Maria, Estado de Pernambuco, em 26 de fevereiro de 2019.”

Pois bem. Feito o competente registro, é oportuno continuar a argumentação de defesa no sentido de que o defendente agiu no estrito cumprimento do seu dever legal, e que procedeu ao pagamento dos subsídios dos Vereadores em 2017, inclusive da verba de representação, em observância ao princípio da legalidade, ou seja, levando a efeito os



termos da Lei Municipal nº 725/2017, que revogou tacitamente a Lei Municipal nº 583/2012.

A **revogação tácita** ocorre quando a **nova lei não contém declaração** no sentido de revogar a lei antiga, mas isto ocorre porque a nova legislação se mostra incompatível com a antiga ou regula por inteiro a matéria de que tratava a lei anterior (art. 2º, § 1º, última parte, LINDB).

Vejamos o que diz a LINDB a respeito:

Art. 2º

§1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

Desta feita, mais uma vez a situação fática evidencia-se de contornos complexos, pois, mesmo que equivocada tenha sido a sanção tácita da Lei Municipal nº 725/2017 e sua consequente promulgação, o que trazemos apenas para argumentar, já que na prática, como demonstrado, a indigitada sanção tácita ocorreu em 24.12.2016, observando assim a regra do artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal, ainda assim a referida lei é válida e encontra-se vigente, **não tendo sido alvo de ADIN e nem tampouco recebeu controle difuso de constitucionalidade com decisão judicial que invalide os seus efeitos, ou que sustem sua aplicação.**

Neste contexto, a Lei Municipal nº 725/2017 encontra-se vigente e válida, e deveria ter sido observada, como o foi, pelo defendente, que atuou no estrito cumprimento do seu dever legal, observando ainda a vinculação obrigatória ao princípio da legalidade, não sendo justo que seja penalizado por atuar conforme a lei.

Ademais, não se pode olvidar para o fato que mesmo vindo a ser declarada inconstitucional a Lei Municipal nº 725/2017, a aplicação do efeito repristinatório à Lei Municipal nº 583/2012 não é admitido pela legislação infraconstitucional de forma tácita, dependerá de manifestação expressa do poder jurisdicional ou do poder legislativo, o que não houve.

Como é cediço, **a repristinação se revela como fenômeno legislativo no qual uma lei, anteriormente revogada por outra lei, volta a vigor, em razão da revogação da norma revogadora.**

Analisemos o tratamento conferido pela legislação pátria ao instituto. De acordo com o artigo 2º, § 3º da LICC esse efeito **somente é possível se previsto expressamente.**



Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência .

Em outras palavras, **no Brasil não é possível cogitar da reprivatização implícita (automática), mas somente, expressa**, o que não ocorreu no caso sob análise e, portanto, não há como tecnicamente prevalecer à conclusão de auditoria de que para fins de remuneração no exercício 2017 há de ser considerada a Lei Municipal nº 583/2012.

A realidade é complexa e demanda análise consentânea, sob pena de responsabilização do defendente e de outros edis por terem agido focados nos princípios da legalidade e da moralidade.

Não se discute que pelo contexto fático esposado a atuação comissiva do defendente foi pautada no princípio da legalidade, tampouco no da moralidade, pois, não há indícios que corrobore tese diversa, o que desde já requer seja ponderado quando da formação do livre convencimento motivado do douto julgador e de seus nobres pares.

II.1 – DA APROVAÇÃO E SANÇÃO TÁCITA DA LEI MUNICIPAL Nº 725/2017, APÓS AS ELEIÇÕES 2016. DA PONDERAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE FRENTE AO CONTEXTO FÁTICO-ADMINISTRATIVO PECULIAR DA MUNICIPALIDADE. PROPORCIONALIDADE DE EDIS ELEITOS/VOTANTES

Outro subtópico que merece ser ponderado neste item II da presente defesa, para fins de justificação e objetivando trazer a realidade fática imprescindível à decisão do Douto Conselheiro Relator e de seus nobres pares, diz respeito ao fato incontestado de que a legislação questionada (Lei Municipal nº 725/2017), de fato, foi apresentada, aprovada e sancionada tacitamente após o período eleitoral, em afronta ao entendimento esposado por esse TCE/PE nos autos do Processo TC nº 1602552-0 (Consulta formulada pela Câmara Municipal de Bonito).

O TCE/PE, na consulta em epígrafe, assim se manifestou:

1) Em face do Princípio da Anterioridade, consagrado pelo artigo 29, inciso VI, combinado com os Princípios da Impessoalidade e da Moralidade, previstos no artigo 37, *caput*, todos da Lei Maior, os subsídios **dos Vereadores** devem ser fixados pela Câmara Municipal numa legislatura, para vigorar na subsequente, **sempre em data anterior à realização do pleito eleitoral, essa última parte aplicada aos subsídios dos Edis a partir das legislaturas iniciadas desde 2013;**



Sendo assim, de forma objetiva, a maneira como foi aprovada a lei questionada não se coaduna com o entendimento esposado pelo TCE/PE em prestígio ao princípio da impessoalidade.

Entrementes, nesta oportunidade, não pretende esta defesa sobrepor retoricamente o fato, mas, cabe-nos registrar os imbróglis administrativos reflexivos da prisão do então Prefeito, do afastamento de 06 (seis) vereadores e das mudanças promovidas no curso de 2016 no Município de Belém de Maria, fatos que foram públicos e notórios, e que certamente são de conhecimento do TCE/PE e de seus Conselheiros, merecendo assim especial atenção e PONDERAÇÃO, para o fim de auxílio na formação do livre convencimento motivado do douto Conselheiro em busca de uma decisão que reflita o sentimento da JUSTIÇA!

É incontestável que no exercício 2016, quando deveria ocorrer a apresentação do projeto de lei que fixaria os subsídios dos Vereadores do Município de Belém de Maria para a legislatura subsequente, o município foi alvo de diversas operações policiais, prisões, afastamento e mudanças de comando gerencial, tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo, o que, por certo, acarretou em um descompasso no regular andamento administrativo e legislativo, culminando no vício temporal acautelado pelo TCE/PE nos autos do Processo TC nº 1602552-0, em afronta ao princípio da impessoalidade.

Entrementes, também é certo que todo este contexto há de ser considerado pelo douto Conselheiro relator ao analisar o caso concreto, atentando para a necessidade de conformação dos demais princípios, dentre eles, o da legalidade, da moralidade, da proporcionalidade e da razoabilidade, com isso pacificando a realidade fático-administrativa e os princípios envolvidos, para a consecução de uma decisão justa, **aplicando ao caso específico o entendimento do esposado pelo TCE/PE até o ano de 2012, onde não se exigia a devolução financeira desde que respeitados os limites constitucionais, conforme o caso em tela, entendimento este esposado claramente nos autos do Processo TC nº 13503080, senão vejamos o excerto do voto da relatora Dr^a. Teresa Duere, *in verbis*:**

‘Entretanto, verifico quanto aos valores a restituir que esta Corte de Contas caminha no sentido de imputar débitos em relação aos subsídios dos vereadores apenas quando fica evidenciada a extrapolação dos limites constitucionais para legislatura 2009-2012, ressaltando que este não será o entendimento para as legislaturas iniciadas a partir de 2013. Este é o teor pedagógico proferido por meio do Processo de Consulta T.C. Nº 1101193-2 (Acórdão TC nº 480/11), e conforme as Decisões prolatadas nos Processos TCs. nºs 1040077-1, 0501069-0, 1050096-0, 0990069-0.’

Ora Excelência, como se vê da realidade documental que instruiu a Prestação de Contas sob análise, e também das conclusões do douto auditor, no que pertine as despesas de pessoal e ao pagamento dos subsídios dos Vereadores foram integralmente



observados os limites constitucionais estabelecidos nos artigos 29, incisos V e VII, e 37, inciso XI, da Constituição Federal, restando assim aberto o campo interpretativo para aplicação do entendimento anterior a 2012 para o caso vertente, à luz de todo o imbróglio administrativo e legislativo já ventilado.

Lado outro, é oportuno consignar que a intenção principal que pretendeu o TCE/PE acautelar com o teor da resposta à consulta formulada pela Câmara Municipal de Bonito (Processo TC nº 1602552-0), qual seja **o princípio da impessoalidade, que passou a ser o entendimento seguido a partir de 2013, evitando que os Vereadores votem o aumento de seus próprios salários/subsídios quando já sabendo quem foram os eleitos, também NÃO foi, no caso específico, absolutamente desconsiderado.**

Explico. Compulsando o teor das atas das sessões de julgamento do Projeto de Lei nº 002/2016 (**doc.04**), que posteriormente foi convertido por sanção tácita em Lei Municipal nº 725/2017, **evidencia-se que apenas 02 (dois) dos vereadores votantes foram eleitos para a legislatura 2017/2020** (Ver. José Arnaldo da Silva e Ver. Edvaldo Lucena do Nascimento – *vide doc.07*), de modo que do total de 09 (nove) edis, 06 (seis) deles não votaram na referida lei.

Vê-se, pois, que **o princípio da impessoalidade não foi absolutamente desprestigiado, ao revés, dos nove vereadores contemplados pela lei em questão (subsídios fixados para 2017/2020), apenas dois votaram na lei a destempo, em afronta a decisão proferida nos autos do Processo TC nº 1602552-0**, o que, proporcionalmente, e considerando os demais atos e fatos que permeiam a questão sob análise, corrobora a tese de ponderação do caso concreto à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, culminando com a aplicação do entendimento aplicado pelo TCE/PE até 2012 (Processo TC nº 13503080), o que desde já postula em razão da plausibilidade e justiça reflexiva da aplicação hermenêutica das teses de defesa ora apresentadas.

Assim sendo, sem maiores digressões retóricas, cabe ao defendente requerer que o douto julgador analise o caso concreto à luz do contexto fático esposado, e da verdade real, conformando a decisão com a realidade posta para o fim de pacificar as normas principiológicas envolvidas, sobretudo porque a exclusão ou sobreposição de um princípio constitucional sobre outro não é a melhor hermenêutica a ser utilizada, tampouco refletirá na decisão administrativa mais justa, razão pela qual pugna pela ponderação do contexto fático-retórico à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Desta feita, à luz de toda realidade fática, documental e jurídica ventiladas, resta evidenciado que a recomendação de encaminhamento lançada na conclusão do Relatório de Auditoria não pode ser considerada pelo douto Conselheiro Relator como caminho viável e justo de resolução do imbróglio, tampouco razoável e proporcional, seja porque a Lei Municipal nº 725/2017 foi aprovada e sancionada na legislatura anterior (art. 29, VI, CF) e encontra-se vigente, ou porque a Lei Municipal nº 583/2012 encontra-se revogada, não podendo ser ripristinada pelo TCE/PE, sob pena de afronta direta aos termos da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Lei Federal nº 4.657/42), ou ainda



porque a afronta ao princípio da impessoalidade (TC nº 1602552-0) resta plausivelmente justificada e proporcionalmente ponderado.

Nesta senda, a boa técnica e os princípios da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade reclamam que os valores passíveis de devolução, indicados na conclusão do relatório de auditoria, sejam desconsiderados, pois, o suposto pagamento em excesso dos R\$54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais) para os Vereadores e dos R\$6.000,00 (seis mil reais) a título de verba de representação, levaram em consideração a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 725/2017 e a repristinação da Lei Municipal nº 583/2012, o que, como demonstrado alhures, é inviável do ponto de vista técnico, legislativo e normativo, reclamando a apreciação dos fatos deduzidos e a **conclusão pela APROVAÇÃO DAS REFERIDAS CONTAS POR REGULARES, COM APOSIÇÃO DE RESSALVAS, mas, com a DECLARAÇÃO DE PLENA QUITAÇÃO AO DEFENDENTE, o que desde já requer com espeque no princípio da uniformizando da jurisprudência do TCE/PE, nos termos do que decidiu nos autos do Processo TC nº 1350308-0, ora analogicamente ventilado, que julgou regulares as contas da Câmara Municipal de Salgueiro no exercício 2012.**

Lado outro, diversamente do ocorrido no julgamento das contas utilizadas como paradigma para fins do pedido de aprovação das presentes contas por regulares (Prestação de Contas da Câmara Municipal de Salgueiro – Exercício 2012 – Processo TC nº 1350308-0), é plausível concluir que pelo contexto esposado não cabe ao ora defendente responsabilização pecuniária a título de multa, tampouco de devolução dos valores pagos, pois, levados a efeito em observância à legislação vigente, portanto, em atenção ao princípio da legalidade.

III – DO PEDIDO SUBSIDIÁRIO. INDIVIDUALIZAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES.

Por medida de extrema cautela, é de bom tom consignar, na hipótese de não serem consideradas as argumentações retóricas e jurídicas *retro* deduzidas, que a eventual devolução das importâncias supostamente pagas a maior, se assim considerar o TCE/PE, há de ser bem delineada, individualizando-se cada um dos responsáveis (vereadores).

Ora, douto Conselheiro Relator, é certo que os pagamentos foram legais, mas, não é oportuno desconsiderar o caráter subjetivo do direito, sendo prudente acautelar eventual entendimento diverso, que por certo, se houver, deve vir robustecido da devida fundamentação fático-jurídica, sob pena de nulidade, devendo ainda, nesta hipótese subsidiária, estabelecer a responsabilidade de cada um dos vereadores na devolução dos valores, sob pena de enriquecimento ilícito de todos em desfavor do defendente, o que desde já postula, em caráter subsidiário e cautelar, apenas para assegurar todas as hipóteses decisórias possíveis, a que pese ter a convicção que pelos fundamentos utilizados, não haverá, ao final, indicação de valores passíveis de devolução por ausência de fundamentação jurídica para tanto.



IV – DA NÃO IMPOSIÇÃO DE MULTA

Por fim, entendendo ser desnecessário transcrever os argumentos do pleito específico, vale-se o defendente das razões remissivas de defesa para requerer a aprovação das contas em análise por REGULARES, e **o afastamento de qualquer penalização pecuniária a título de multa, pois, a conduta do mesmo, nos termos acima esposados, evidencia que não se subsume a nenhuma das hipóteses normativas prescritas no artigo 73 e incisos da Lei Estadual nº 12.600/04** (Lei Orgânica do TCE/PE).

Não há indícios de que tenha o defendente atuado com omissão, culpa grave, gestão ilegal, ilegítima ou antieconômica, ou mesmo que tenha praticado grave infração a norma legal ou regulamentar de qualquer natureza, tampouco sonegado informações ou processos, de modo que a imposição de multa é incompatível com as disposições legais específicas à luz da apuração da conduta sob análise.

V – DA APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE NO JULGAMENTO DAS PRESENTES CONTAS

Nesse diapasão, urge que o douto Conselheiro Relator analise o caso específico à luz do Princípio da Proporcionalidade, conforme explicitado pelo Ministro GILMAR MENDES em voto de vista (STF - HC 82.424/RS) que assim defendeu:

“Em síntese, a aplicação do princípio da proporcionalidade se dá quando verificada restrição a determinado direito fundamental ou um conflito entre distintos princípios constitucionais de modo a exigir que se estabeleça o peso relativo de cada um dos direitos por meio da aplicação das máximas que integram o mencionado princípio da proporcionalidade. São três as máximas parciais do princípio da proporcionalidade: **a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito**. Tal como já sustentei em estudo sobre a proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (A proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, in Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos IBDC, 1999, p. 72), há de perquirir-se, na aplicação do princípio da proporcionalidade, se em face do conflito entre dois bens constitucionais contrapostos, o ato impugnado afigura-se adequado (isto é, apto para produzir o resultado desejado), necessário (isto é, insubstituível por outro meio menos gravoso e igualmente eficaz) e proporcional em sentido estrito (ou seja, se estabelece uma relação ponderada entre o grau de restrição de um princípio e o grau de realização do princípio contraposto).



Registre-se, ainda, que o princípio da proporcionalidade aplica-se a todas as espécies de atos dos poderes públicos, de modo que vincula o legislador, a administração e o judiciário, tal como lembra CANOTILHO (Direito constitucional e teoria da constituição. 2. ed. Coimbra: Almedina, p. 264).

De Plácido e Silva (Vocabulário Jurídico, 26ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 1.114) conceitua PROPORCIONALIDADE:

“Refere-se à adequação que deve existir entre a ação e o resultado ou entre os valores protegidos pelas normas jurídicas.

É critério de interpretação axiológica, quando se põem em confronto valores diversos, devendo o intérprete optar pelo valor que se mostra com maior densidade ou importância.

Denomina-se princípio da proporcionalidade a decorrência do princípio da supremacia da Constituição que tem por objeto a aferição da relação entre o fim e o meio, com sentido teleológico ou finalístico, reputando arbitrário o ato que não observar que os meios destinados a realizar um fim não são por si mesmos apropriados ou quando a desproporção entre o fim e o fundamento é particularmente manifesta.

O princípio da proporcionalidade apresenta as seguintes facetas:

a) **a exigência de conformidade ou adequação dos meios, o que pressupõe a investigação a prova de que o ato é conforme os fins que justificam sua adoção (relação de adequação medida-fim), ou seja, se a medida é suscetível de atingir o objetivo escolhido;**

b) o princípio da necessidade ou da menor ingerência possível, consistente na idéia de que **os meios eleitos para alcançar determinado fim devem ser os menos onerosos**, daí decorrendo a perquirição da: 1. necessidade material; 2. exigibilidade espacial; 3. exigibilidade temporal; e 4. exigibilidade pessoal ou individualização das limitações. **O PRINCÍPIO PODE SER DENOMINADO, TAMBÉM, DE ‘ESCOLHA DO MEIO MAIS SUAVE’.**

c) o princípio da proporcionalidade em sentido restrito, em que meios e fim são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, a fim de se avaliar se o meio utilizado é ou não proporcionado em relação ao fim. (...)

Ao final, por certo, após compulsar as razões de defesa à luz dos referidos princípios e também do princípio da legalidade, bem como os demais normativos ventilados e a prova documental coligida, **requer que sejam as presentes contas JULGADAS REGULARES, dando-se PLENA QUITAÇÃO ao defendente.**

VI - DOS REQUERIMENTOS

Ex positis, diante dos argumentos retóricos, técnicos e doutrinários ventilados, corroborados pelas provas documentais referenciadas, o defendente postula que



essa Egrégia Corte de Contas, ao apreciar a presente peça processual, declare a inexistência das irregularidades apontadas, *retro* aclaradas e afastadas, e se não relevadas, que sejam consideradas como falhas formais de menor relevância, erigindo-as ao campo das determinações e/ou recomendações, acolhendo as razões da defesa para o fim de emitir, ao final, **juízo de julgamento pela APROVAÇÃO das indigitadas contas por REGULARES, afastando a responsabilização do defendente e DANDO-LHE PLENA QUITAÇÃO**, notadamente porque as falhas supostamente erigidas não foram derivadas de uma conduta funcional abusiva, desonesta, de atos de improbidade ou mesmo de ação ou omissão, além do que não estarem eivadas de dolo, má-fé e/ou culpa grave por parte do defendente, ao revés, resultaram da aplicação do princípio da legalidade.

Subsidiariamente, na remota hipótese de ser mantida a recomendação de auditoria pela devolução dos valores supostamente pagos à maior aos Vereadores e também a título de verba de representação, o que sinceramente não esperamos em razão dos fortes fundamentos *retro* aduzidos, por cautela, requer que na eventual decisão desta natureza, sejam os valores individualizados por responsáveis, sob pena de enriquecimento ilícito dos demais vereadores em desfavor do ora defendente (Presidente).

É oportuno ressaltar que se houve alguma irregularidade detectada por parte da equipe de auditoria, deveu-se a inabilidade ou mesmo desconhecimento da matéria e jamais por desonestidade, má-fé ou mesmo dolo do defendente. Daí porque, exorto ao conspícuo Relator uma apreciação minuciosa das contas em questão, pautada no princípio da razoabilidade e tendo como corolário o princípio da proporcionalidade.

Por medida de extrema cautela, protesta provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidas, requerendo desde já que caso sejam colacionadas peças não submetidas ao exame dos defendentes, seja o patrono do feito administrativo intimado para manifestar-se.

Ao final, requer, que de todas as publicações processuais, inclusive pauta de julgamento e eventuais diligências, conste o nome do advogado subscritor, nos termos do artigo 272, §2º do Código de Processo Civil.

Termos em que,

pede e espera deferimento.

Caruaru (PE), 07 de maio de 2019.

DIEGO AUGUSTO FERNANDES GONÇALVES DE SOUZA
ADVOGADO – OAB/PE Nº 30.273