



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03065/23

Origem: Câmara Municipal de João Pessoa

Natureza: Prestação de Contas Anuais de 2022 – Recursos de Apelação

Recorrentes: Valdir José Dowsley (Vereador Presidente)

Antonio Luiz de Lima Filho, Bruno Farias de Paiva, Carlos Gustavo Gomes de Oliveira, Carlos Henrique da Costa Santos, Cristiana Maria Aroucha Lima Furtado, Damásio Franca Segundo Neto, Durval Ferreira da Silva Filho, Eliza Virginia de Souza Fernandes, Emannuel Bezerra dos Santos, Fabíola Levi Meira, Fernando Paulo Carrilho Milanes Neto, Francisco Henrique da Silva, Francisco Rinaldo Maranhão de Figueiredo, Henrique Toscano Henriques, Ives Rocha Leitão, João Bosco dos Santos Filho, José Luiz Pereira Gonçalves, Junio Leandro Azevedo Macedo, Luis Flavio Medeiros Paiva, Luís Paulo de Araujo, Marcilio Pedro Siqueira Ferreira, Marcelo Pereira de Castro, Marcos Alexandre de Oliveira Lima Sobreira, Marcos Bandeira Pequeno, Marcos Henriques e Silva, Marmuthe de Souza Cavalcanti, Odon Bezerra Cavalcanti Sobrinho, Paulo Tarcísio Pessoa Jardim, Rebeca Sodrê de Melo da Fonseca Figueiredo, Ronivon Ramalho Diniz, Tanilson Tarso Nóbrega Soares e Thiago Nóbrega de Lucena (Vereadores e Vereadoras)

Advogado: Henrique Toscano Henriques (OAB/PB 15.196)

Advogada: Natália Ribeiro Xavier de Athayde (OAB/PB 15.852)

Advogado: Rodrigo Farias Nóbrega (Procurador-Geral da Câmara, OAB/PB 15.852)

Advogada: Yana Almeida Camboim (OAB/PB 17.200)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

RECURSO DE APELAÇÃO. Câmara Municipal de João Pessoa. Exercício de 2022. Prestação de Contas. Excesso de remuneração recebido pelos Vereadores. Irregularidade das contas. Imputações de débito. Aplicação de multa. Recurso de Apelação. Conhecimento. Rejeição de preliminar de nulidade. Razões recursais suficientes para modificar a decisão. Julgamento pela regularidade. Desconstituição dos débitos, da multa e do prazo para recolhimento. Comunicação. Arquivamento.

ACÓRDÃO APL – TC 00546/25

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03065/23***RELATÓRIO**

Cuida-se de Recursos de Apelação interpostos pelo Presidente, bem como por outros Vereadores e Vereadoras da Câmara do Município de João Pessoa, (fls. 3550/4848), em face do Acórdão AC1 – TC 01164/25 (fls. 3535/3546), prolatado pelos membros da Primeira Câmara desta Corte de Contas.

A decisão restou assim formalizada:

ACÓRDÃO AC1 TC n.º 1.164 / 2025

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC n.º 03.065/23**, que trata da Prestação Anual de Contas da Câmara Municipal de João Pessoa, exercício **2022**, sob a responsabilidade do **Sr. Valdir José Dowsley**, **ACORDAM** os Membros da **Eg. 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, à **MAIORIA** de votos, em Sessão realizada nesta data, na conformidade do Relatório e do Voto do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

1. **JULGAR IRREGULAR** a Prestação Anual de Contas da Câmara Municipal de João Pessoa, exercício 2022, sob a responsabilidade do Vereador Valdir José Dowsley;
2. **APLICAR** ao **Sr. Valdir José Dowsley**, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores, **MULTA no valor de R\$ 3.000,00 (43,01 UFR-PB)**, com fulcro no at. 100-I da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60(sessenta) para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, podendo-se dar a intervenção do Ministério Público, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição Estadual;
3. **IMPUTAR** a cada um dos Vereadores **BRUNO FARIAS DE PAIVA, CARLOS HENRIQUE DA COSTA SANTOS, DAMÁSIO FRANCA SEGUNDO NETO, DURVAL FERREIRA DA SILVA FILHO, EMANNUEL BEZERRA DOS SANTOS, FRANCISCO HENRIQUE DA SILVA, IVES ROCHA LEITÃO, JOÃO BOSCO DOS SANTOS FILHO, JOSÉ LUIZ PEREIRA GONÇALVES, JUNIOR LEANDRO AZEVEO DE MACEDO, LUIS FLÁVIO MEDEIROS PAIVA, MARCILIO PEDRO SIQUEIRA FERREIRA, MARCOS HENRIQUE E SILVA, PAULO TARCISIO PESSOA JARDIM, TANILSON TARSO NÓBREGA SOARES E THIAGO NÓBREGA DE LUCENA**, **DÉBITO no valor individual de R\$ 56.538,43 (810,58 UFR-PB)**, por recebimento de subsídio em excesso durante o exercício 2022;
4. **IMPUTAR** ao Vereador **ANTONIO LUIZ DE LIMA FILHO**, **DÉBITO no valor de R\$ 34.523,83 (494,96 UFR-PB)**, por recebimento de subsídio em excesso durante o exercício 2022;
5. **IMPUTAR** ao Vereador **CARLOS GUSTAVO GOMES DE OLIVEIRA**, **DÉBITO no valor de R\$ 19.501,71 (279,59 UFR-PB)**, por recebimento de subsídio em excesso durante o exercício 2022;
6. **IMPUTAR** a Vereadora **CRISTINA MARIA AROUCHA LIMA**, **DÉBITO no valor de R\$ 5.969,13 (85,58 UFR-PB)**, por recebimento de subsídio em excesso durante o exercício 2022;

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03065/23*

7. **IMPUTAR** a Vereadora *ELIZA VIRGÍNIA DE SOUZA FERNANDES*, **DÉBITO no valor de R\$ 19.811,43 (284,03 UFR-PB)**, por recebimento de subsídio em excesso durante o exercício 2022;
8. **IMPUTAR** a Vereadora *FABIOLA LEVI MEIRA*, **DÉBITO no valor de R\$ 36.116,71 (517,80 UFR-PB)**, por recebimento de subsídio em excesso durante o exercício 2022;
9. **IMPUTAR** ao Vereador *FERNANDO PAULO CARRILHO MILANEZ NETO*, **DÉBITO no valor de R\$ 61.073,30 (875,60 UFR-PB)**, por recebimento de subsídio em excesso durante o exercício 2022;
10. **IMPUTAR** ao Vereador *FRANCISCO RINALDO MARANHÃO DE FIGUEIREDO*, **DÉBITO no valor de R\$ 8.866,41 (127,12 UFR-PB)**, por recebimento de subsídio em excesso durante o exercício 2022;
11. **IMPUTAR** ao Vereador *LUIZ PAULO DE ARAÚJO*, **DÉBITO no valor de R\$ 5.186,33 (74,35 UFR-PB)**, por recebimento de subsídio em excesso durante o exercício 2022;
12. **IMPUTAR** ao Vereador *MARCELO PEREIRA DE CASTRO*, **DÉBITO no valor de R\$ 3.867,48 (55,45 UFR-PB)**, por recebimento de subsídio em excesso durante o exercício 2022;
13. **IMPUTAR** ao Vereador *MARCOS ALEXANDRE DE OLIVEIRA LIMA SOBREIRA*, **DÉBITO no valor de R\$ 22.267,05 (319,24 UFR-PB)**, por recebimento de subsídio em excesso durante o exercício 2022;
14. **IMPUTAR** ao Vereador *MARCOS BANDEIRA PEQUENO*, **DÉBITO no valor de R\$ 35.121,15 (503,53 UFR-PB)**, por recebimento de subsídio em excesso durante o exercício 2022;
15. **IMPUTAR** ao Vereador *MARMUTHE DE SOUZA CAVALCANTI*, **DÉBITO no valor de R\$ 34.944,16 (500,99 UFR-PB)**, por recebimento de subsídio em excesso durante o exercício 2022;
16. **IMPUTAR** ao Vereador *NIEDSON DOS SANTOS MIGUEL*, **DÉBITO no valor de R\$ 6.632,82 (95,04 UFR-PB)**, por recebimento de subsídio em excesso durante o exercício 2022;
17. **IMPUTAR** ao Vereador *ODON BEZERRA CAVALCANTI SOBRINHO*, **DÉBITO no valor de R\$ 24.147,48 (346,20 UFR-PB)**, por recebimento de subsídio em excesso durante o exercício 2022;
18. **IMPUTAR** a Vereadora *REBECA SODRÉ DE MELO DA FONSECA FIGUEIREDO*, **DÉBITO no valor de R\$ 6.190,36 (88,75 UFR-PB)**, por recebimento de subsídio em excesso durante o exercício 2022;
19. **IMPUTAR** ao Vereador *RONIVON RAMALHO DINIZ*, **DÉBITO no valor de R\$ 38.989,43 (588,99 UFR-PB)**, por recebimento de subsídio em excesso durante o exercício 2022;
20. **IMPUTAR** ao Vereador *VALDIR JOSÉ DOWSLEY*, **DÉBITO no valor de R\$ 86.034,18 (1.233,46 UFR-PB)**, por recebimento de subsídio em excesso durante o exercício 2022;
21. **ASSINAR-LHES** o prazo de 60 (sessenta) dias para devolução ao erário municipal, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, podendo-se dar a intervenção do Ministério Público, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição Estadual;
22. **RECOMENDAR** à atual gestão da Câmara Municipal de João Pessoa para que regularize a situação constatada no quadro de pessoal daquela Casa Legislativa, sob pena de valoração negativa na análise das prestações de contas vindouras.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03065/23

Irresignados com a decisão originária, o Presidente da Câmara, bem como os demais Vereadores e Vereadoras, com exceção do Vereador NIEDSON DOS SANTOS MIGUEL, interuseram Recursos de Apelação de fls. 3550/4847 (ver quadro de fls. 4931/4932), buscando reformar o *decisum* para que a prestação de contas fosse considerada regular, com desconstituição da multa e dos débitos.

As irresignações seguiram para análise por parte da Unidade Técnica, a qual confeccionou relatório de Recurso de Apelação de fls. 4928/4952, assim concluindo:

“Após analisar as razões e fatos apresentados, esta Auditoria conclui pelo recebimento dos recursos de apelação propostos, à exceção do recurso apresentado por Henrique Toscano Henriques (Documento TC nº 102505/25, fls. 4507/4547), uma vez que a decisão recorrida não faz referência alguma ao recorrente, assim não tem legitimidade para a propositura do recurso; no que tange à tempestividade dos recursos apresentados, verifica-se o cumprimento do prazo regimental. Registre-se, contudo, que o vereador Niedson dos Santos Miguel (notificado do Acórdão AC1 TC nº 01164/25, no item 16) não apresentou recurso.

Quanto à preliminar de nulidade do julgamento, em razão da mudança da conclusão do voto do relator, o que importaria na violação ao devido processo legal, entende-se que não deve prosperar, com fundamento no art. 130 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

No que concerne ao mérito e às análises constantes nos relatórios anteriores, registram-se, na tabela a seguir, as conclusões de Auditoria acerca das irregularidades mantidas na decisão recorrida:

Irregularidades constatadas no relatório inicial			
	Irregularidade	Análise	Itens no Relatório
3.1	Remuneração de vereadores em desconformidade com o disposto na CF/1988.	Sanada (*)	2.2.1.2 e 2.2.2
3.2	Necessidade de revisão estrutural nos normativos referentes ao quadro de pessoal	Mantida	2.2.1.3
3.3	Necessidade de se proceder à depreciação e ao teste de recuperabilidade dos ativos imobilizados	Mantida	2.2.1.4



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03065/23

() Esta Auditoria entende, em posicionamento adequadamente fundamentado no item 2.2.1.2 deste relatório, que, dada a excepcionalidade do contexto histórico em que ocorreu a suspensão do processo legislativo, bem como ao fato de que o processo legislativo de aprovação ocorreu de fato na legislatura anterior, pela **aplicabilidade** da Lei Municipal nº 14.427/2022 e, conseqüentemente, **não restituição** dos valores recebidos a título de subsídio pelos agentes públicos.*

*Caso se conclua, todavia, que a Lei Municipal nº 14.427/2022 não pode ser aplicada na legislatura de 2021 a 2024, entende-se pela **não restituição** dos subsídios recebidos acima do teto da lei municipal, por se tratar de verba alimentar e estar demonstrada a boa-fé, na medida em que existe indiscutível dúvida quanto à aplicabilidade ou não da referida lei municipal.*

*Outrossim, caso o entendimento seja pela **não aplicabilidade** da Lei Municipal nº 14.427/2022, são apresentados, no item 2.3 deste relatório, os cálculos retificados dos valores recebidos acima do limite da Lei Municipal nº 13.335/2016, pelas razões postas no referido item.*

*Por fim, a Auditoria **sugere** ao relator o sobrestamento dos Processos TC nº 02062/24 e nº 02547/25 (Prestações de Contas Anuais dos exercícios de 2023 e 2024) até o julgamento final do presente processo, na medida em que a questão da aplicabilidade ou não da Lei Municipal nº 14.427/2022 impacta nos exercícios financeiros de 2023 e 2024.”*

O Ministério Público de Contas (MPC), em parecer de lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 4974/4990), pugnou pelo(a): “a) **NÃO CONHECIMENTO** do Recurso de **Apelação** interposto pelo Sr. **Henrique Toscano Henriques** (Documento TC 102505/25, fls. 4507/4547), por carência do interesse de recorrer; b) **CONHECIMENTO** dos recursos de **Apelação** atravessados pelos vereadores da Câmara Municipal de João Pessoa anteriormente discriminados, por atendidos os requisitos de admissibilidade; c) **REJEIÇÃO** das preliminares levantadas, e, **no mérito**; d) **PROVIMENTO PARCIAL** da **irresignação**, mantendo-se o teor do **Acórdão AC1 TC 01164/25**, à exceção do valor imputado a cada edil da **Legislatura passada**, a ser retificado na conformidade dos cálculos de fls. 4949/4950 deste álbum processual.”

O processo foi agendado para a presente sessão, com intimações (fls. 4991/4992).



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03065/23

VOTO DO RELATOR

PRELIMINARES DE CONHECIMENTO E DE NULIDADE

É assegurado às partes que possuem processos tramitando nesta Corte de Contas o direito de recorrer das decisões que lhe sejam desfavoráveis. Tal possibilidade está prevista no Regimento Interno (Resolução Normativa RN - TC 07/2024) que, em seu Título VI, Capítulos I a VI, cuida da admissibilidade dos recursos, da legitimidade dos recorrentes, das espécies de recursos de que dispõe a parte prejudicada, assim como estabelece seus prazos e as hipóteses de cabimento.

Neste sentido, a possibilidade de interposição do Recurso de Apelação está disciplinada nos arts. 278 a 280, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas:

Art. 278. Das decisões definitivas proferidas pelas Câmaras caberá apelação para o Tribunal Pleno.

Art. 279. O recurso de apelação, que terá efeito suspensivo, será dirigido ao Presidente da Câmara correspondente, que encaminhará o feito ao Tribunal Pleno para distribuição.

§ 1º. O relator do recurso de apelação será distinto do relator do processo e do redator da decisão.

§ 2º. O recurso de apelação somente poderá ser interposto uma única vez.

Art. 280. O recurso de apelação devolverá ao Tribunal Pleno o conhecimento da matéria impugnada.

Em relação ao prazo para interposição, o regramento deste Tribunal o previu em seu art. 262, que assim dispõe:

Art. 262. Excetuados os embargos de declaração, o prazo recursal é de 15 (quinze) dias úteis para a interposição e para as contrarrazões.

Conforme certidões anexadas aos autos, as irresignações foram protocoladas dentro do prazo, mostrando-se, pois, **tempestivas**.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03065/23

Quanto ao requisito da legitimidade, o recurso deve ser interposto por quem de direito. No caso em epígrafe, os recorrentes mostram-se **partes legítimas** para a sua apresentação, com exceção da Apelação apresentada pelo Senhor HENRIQUE TOSCANO HENRIQUES, uma vez que a decisão recorrida não faz qualquer referência ao nominado insurgente. Nesse ponto deve ter havido um equívoco formal, pois o Senhor HENRIQUE TOSCANO HENRIQUES se apresenta como procurador (fl. 2934) do Vereador NIEDSON DOS SANTOS MIGUEL, que não recorreu.

Desta forma, voto, em preliminar, pelo **conhecimento** dos recursos interpostos, com exceção da Apelação apresentada pelo Senhor HENRIQUE TOSCANO HENRIQUES.

Ainda em sede **preliminar**, esta tangente a pedido de nulidade em razão da mudança da conclusão do voto do relator, o que importaria na violação ao devido processo legal, cabe acolher a análise da Auditoria (fls. 4933/4934):

“Assim se posiciona o recorrente:

Em caráter preliminar, o recorrente persegue a declaração de nulidade do acórdão recorrido, diante da evidente violação ao Devido Processo Legal (artigo 5º, LIV, da CF/1988).

Por ocasião da sessão de julgamento realizada em 22/05/2025, o Relator apresentou voto no sentido de julgar REGULARES COM RESSALVAS as contas da Câmara Municipal de João Pessoa, referentes ao exercício de 2022.

Após pedido de vistas do Conselheiro Nominando Diniz, os autos retornaram à pauta por ocasião da sessão de julgamento do dia 10/07/2025.

Quando da retomada do julgamento, após o pedido de vistas do Conselheiro Nominando Diniz, que apresentou voto no sentido de APROVAR as contas do exercício 2022, o Relator apresentou voto diverso daquele que havia sido apresentado anteriormente.

Com efeito, quando da retomada do julgamento, o Relator apresentou voto no sentido de reprovar as contas da Câmara Municipal de João Pessoa.

Ora, antes do pedido de vistas, o voto do Relator era no sentido de APROVAR COM RESSALVAS as contas. Após o pedido de vistas de outro Conselheiro, houve alteração da proposta de voto, passando a ser no sentido de REPROVAR as contas.

Com a devida vênia, trata-se de gritante e significativa mudança, sem que tenha havido qualquer alteração de fato ou de direito capaz de justificá-la. (fls. 3551/3552)



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03065/23

Inicialmente, registra-se que o julgamento que concluiu pela irregularidade da prestação de contas foi fundamentado na Lei Orgânica deste Tribunal de Contas: art. 58, inciso III, da Lei Complementar nº 192/2024.

*Consoante previsão constante no art. 130 do Regimento Interno desta Corte de Contas, **antes de proclamado o resultado da votação** ou, no caso de empate, ainda não decidido pelo Presidente do colegiado, **o Conselheiro ou Conselheiro Substituto convocado poderá modificar seu voto**, justificando-o devidamente.*

Por fim, depreende-se, ainda, que não houve prejuízo ao gestor, no que concerne à ampla defesa, uma vez que foi dada oportunidade posterior de questionamento e arrazoamento, tanto que o recorrente está apresentando seu argumento neste momento da instrução processual; assim sendo, não há que se falar em desrespeito ao contraditório e ao devido processo legal. Não merece prosperar, portanto, a preliminar suscitada.”

Rejeita-se, dessa forma, esta preliminar suscitada.

MÉRITO

BREVE HISTÓRICO

A prestação de contas em exame foi objeto de relatório inicial da Auditoria, seguido de apresentação de defesa pelo Presidente da Câmara, análise técnica, parecer do Ministério Público de Contas e subsequente notificação dos Vereadores para apresentação de justificativas individuais.

Após a instrução completa, sobreveio o Acórdão recorrido, que concluiu pela irregularidade das contas, aplicou sanção pecuniária ao gestor responsável, imputou débitos individualizados aos Vereadores e formulou recomendações administrativas relacionadas ao quadro de pessoal e à contabilidade patrimonial.

Irresignados, o Presidente da Câmara e a quase totalidade dos Vereadores interpuseram recursos de apelação, regularmente autuados e encaminhados à Auditoria para análise.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03065/23

AS RAZÕES RECURSAIS

1. Subsídios dos Vereadores e do Presidente da Câmara

Os recorrentes concentraram suas alegações na suposta irregularidade reconhecida quanto ao pagamento de subsídios com fundamento na Lei Municipal 14.427/2022.

Defenderam, em síntese:

- a impossibilidade de o Tribunal de Contas exercer controle de constitucionalidade da referida lei;
- a validade formal e material da Lei 14.427/2022, aprovada ainda em 2020, com sanção postergada por força de decisão judicial posteriormente cassada;
- a inexistência de afronta ao art. 29, VI, da Constituição Federal, porquanto a deliberação legislativa teria ocorrido na legislatura anterior;
- a boa-fé dos agentes políticos e a natureza alimentar das verbas percebidas, o que afastaria eventual dever de restituição.

2. Quadro de pessoal da Câmara Municipal

O recorrente, Vereador Presidente VALDIR JOSÉ DOWSLEY, também impugnou a manutenção da irregularidade relativa à desproporção entre servidores efetivos e comissionados e aos gastos correspondentes, alegando que a estrutura existente decorre de gestões pretéritas e que não houve agravamento significativo no exercício de 2022.

3. Depreciação e teste de recuperabilidade dos ativos

Quanto à ausência de registro de depreciação e de teste de recuperabilidade dos ativos imobilizados, não foram apresentadas razões específicas capazes de infirmar o apontamento consignado na decisão recorrida.

A INSTRUÇÃO TÉCNICA

A Auditoria, ao reexaminar os autos, entendeu que:

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03065/23*

- sobre os subsídios, o caso revela excepcionalidade decorrente da suspensão judicial do processo legislativo, cuja decisão foi posteriormente invalidada, circunstância que permitiu discussão razoável acerca da aplicabilidade da Lei Municipal 14.427/2022;
- reconhecida a boa-fé dos agentes políticos e a natureza alimentar das verbas, não se mostrou juridicamente adequada a exigência de restituição, ainda que se afastasse a aplicação da referida lei à legislatura 2021–2024;
- permaneceram, contudo, as irregularidades relacionadas à estrutura do quadro de pessoal e à ausência de depreciação e teste de recuperabilidade dos ativos, por se tratarem de impropriedades reiteradas e não sanadas ao longo do tempo.

O PARECER MINISTERIAL

O Ministério Público de Contas entendeu inválida a Lei Municipal 14.427/2022, por afronta ao art. 29, VI, da Constituição, ao art. 8º, I, da LC 173/2020 e aos princípios da anterioridade, impessoalidade e moralidade, uma vez que a norma foi sancionada em 2022, na legislatura beneficiada, caracterizando legislação em causa própria, insuscetível de convalidação por decisões judiciais ou suspensão pretérita do processo legislativo.

Rejeitou a alegação de boa-fé e confiança legítima, porquanto os Vereadores tinham ciência inequívoca das vedações legais e dos alertas do Tribunal, não havendo erro escusável.

Admitiu apenas erro material nos cálculos do débito, para retificação e redução dos valores imputados, sem afastar o dever de ressarcimento.

Assim, opinou pelo provimento parcial dos recursos, restrito ao ajuste dos montantes, com manutenção da condenação, da invalidação da lei e das demais conclusões do acórdão, além do sobrestamento das PCAs de 2023 e 2024 até o julgamento definitivo dos apelos.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03065/23

A ANÁLISE DO RELATOR

Excesso de remuneração

A Constitucionalidade da Lei Municipal e a Proteção da Boa-fé

A tese central para a desconstituição dos débitos repousa na presunção de constitucionalidade das leis. Os pagamentos realizados pela Câmara Municipal de João Pessoa em 2022 foram amparados pela Lei Municipal 14.427/2022. Enquanto não declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário em controle concentrado, a lei goza de plena eficácia.

Prospera no ordenamento jurídico pátrio o sistema de controle jurisdicional, nas modalidades difuso e concentrado, fundamentado na outorga da Constituição ao Poder Judiciário de declarar a inconstitucionalidade de lei e de outros atos do Poder Público.

O controle concentrado, aplicado à norma em tese, é exercido pelo Supremo Tribunal Federal, por via de ação, em face de lei ou ato normativo federal ou estadual destoantes da Constituição Federal, bem como pelos Tribunais de Justiça dos Estados, na ocorrência de leis ou atos normativos estaduais ou municipais que não guardem conformidade com a Carta Federal.

O controle difuso, instrumentalizado por via de exceção, permite discutir a validade da norma no caso concreto, em qualquer processo ou juízo. Neste caso, ao inverso do que ocorre no controle concentrado, o objeto da ação principal não é a questão constitucional, pois esta se afigura apenas incidental ou prejudicial na demanda. Justamente, o exercício de parcela desde controle difuso foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal às Cortes de Contas, encontrando-se sedimentado na Súmula 347, vejamos:

Súmula 347 – “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”.

Como se vê, o pressuposto jurisprudencial que autoriza o Tribunal de Contas a apreciar a constitucionalidade de leis ou atos do Poder Público é o exercício pleno de suas atribuições, ou seja, que o mesmo esteja, a título de exemplo, julgando ou apreciando contas ou verificando a legalidade de atos de administração de pessoal.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03065/23*

O cotejo da inconstitucionalidade, neste caso, é apenas incidental, acessório ao objeto principal, inerente ao controle difuso de constitucionalidade, até porque a declaração de inconstitucionalidade de lei em tese (controle concentrado) é privativa dos tribunais judiciais.

Sobre o tema, assim discorre Roberto Rosas¹:

“(...) há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado.”

Com não menos autoridade, Themístocles Brandão Cavalcanti, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, assegura²:

“Exerce o Tribunal de Contas o controle de constitucionalidade usando apenas da técnica da interpretação que conduz à valorização da lei maior. Neste ponto tem aplicado o princípio da supremacia da Constituição. Não pode, entretanto, anular o ato, nem anular a lei, mas apenas deixar de aplicá-la por inconstitucional. Ao poder Judiciário cabe a competência privativa de declarar a inconstitucionalidade, mas qualquer dos poderes responsáveis pela aplicação de uma lei, ou de um ato, pode deixar de aplicá-los quando exista um preceito constitucional que com eles conflite de maneira ostensiva, evidente. Privativo do Poder Judiciário é considerar inválido o ato ou a lei em face da Constituição.”

Mas, em regra, como toda lei é válida e constitucional, esta faculdade reconhecida ao Tribunal de Contas pela Corte Suprema, até mesmo como espécie de controle difuso de constitucionalidade, só pode ser exercitada em casos extremos, nos quais a eiva de inconstitucionalidade se apresenta flagrante, sob pena de restar abalada toda a estrutura do ordenamento jurídico no que tange às competências para legislar, aplicar e controlar a constitucionalidade das leis.

¹ ROSAS, Roberto. Direito Sumular. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 146.

² CAVALCANTI, Themístocles Brandão. O Tribunal de Contas - Órgão Constitucional: Funções próprias e funções delegadas. In: Revista de Direito Administrativo, nº 109, jul/set 1972, p. 8.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03065/23

Eis o magistério do professor Josaphat Marinho³:

“Quando o particular ou a autoridade entenderem que uma lei ou um fato ferem a Constituição, devem usar o remédio nela previsto, e não de opor arbitrariamente ao que é expressão do direito positivo. Se a Constituição aponta, como em nosso sistema, a ação própria para defesa da competência do Executivo e do direito do particular, no apelo ao procedimento instituído se traduz a conduta regular. (...).

A suspeita de invalidade ou de inconstitucionalidade não justifica o descumprimento da lei ou do ato normativo, quando se reconhece que só o Poder Judiciário declara formalmente a existência desse estigma. Admitir, portanto, recusa de obediência à lei ou a ato, sem ser provocado o Judiciário e antes de sua decisão importa confundir poder de interpretar, para esclarecer competência, com poder de julgar a inconstitucionalidade, estranho ao Executivo ...”

E, em decisão proferida no recurso em Mandado de Segurança 14136/ES, pelo Supremo Tribunal Federal, colhe-se a seguinte passagem⁴:

“Inconstitucionalidade - Sem embargo de que, em princípio, compete ao Poder Judiciário a atribuição de declarar inconstitucional uma lei, a jurisprudência tem admitido que o Poder Executivo, também interessado no cumprimento da Constituição, goza da faculdade de não executá-la, submetendo-se aos riscos daí decorrentes, inclusive do ‘impeachment’. Nesse caso, quem for prejudicado se socorrerá dos remédios judiciais ao seu alcance. Recusando cumprimento à lei havida como inconstitucional, o Governador se coloca na mesma posição do particular que se recusa, a seu risco, a desobedecer a lei, aguardando as ações e medidas de quem tiver interesse no cumprimento dela.”

No caso, o Poder Judiciário determinou a suspensão do processo legislativo e depois autorizou a sequência de seu curso, não havendo indicação de inconstitucionalidade formal ou material no texto vigente, o que impede ao Tribunal de Contas, até mesmo, cotejar eventual atropelo na produção da Lei Municipal 14.427/2022.

³ MARINHO, Josaphat. Leis Inconstitucionais e o Poder Executivo. Apud MOTTA, Carlos Pinto Coelho e outros. Responsabilidade Fiscal. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 130.

⁴ STF. Segunda Turma. RMS 14136/ES Rel. Min. Antônio Vilas Boas. DJU 30/11/66.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03065/23****Princípio da Anterioridade e Revisão Geral Anual***

A Constituição Federal, no art. 29, VI, estabelece que o subsídio dos Vereadores será fixado pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente. Contudo, a jurisprudência pátria e a doutrina administrativa admitem a revisão geral anual (art. 37, X, CF/88) como mecanismo de recomposição do valor real da moeda, o que não se confunde com o aumento real vedado pela regra da anterioridade.

A Lei Municipal 14.427/2022 buscou adequar os subsídios à realidade inflacionária. Ainda que se discuta a técnica legislativa empregada, o fato é que os parlamentares receberam tais valores baseados em norma aprovada pelo processo legislativo regular. Os Vereadores à Câmara de João Pessoa aprovaram o Projeto de Lei antecedente e o encaminharam ao Prefeito para sanção ainda em 2020, cumprindo o princípio da anterioridade da fixação dos subsídios para a legislatura 2021/2024.

Se depois, por fatos alheios e extra muros da Câmara, o processo legislativo foi suspenso por decisão judicial e retomado nos idos de fevereiro de 2022, não cabe aos Vereadores suportarem o ônus de episódios que não deram causa.

No caso em tela, imputar débito aos Vereadores por terem recebido subsídios previstos em lei municipal ativa configuraria uma punição desproporcional. O Tribunal de Contas deve exercer o controle de legalidade, mas não pode ignorar a segurança jurídica de quem pautou sua conduta pela legislação posta.

Princípio da transcendentalidade das decisões

Colhe-se dos autos não ter impetrado recurso o Vereador NIEDSON DOS SANTOS MIGUEL, embora figure na decisão recorrida como responsável à devolução de valores, com o mesmo título dos recorrentes. A rigor, o Vereador subscreveu procuração para o Advogado HENRIQUE TOSCANO HENRIQUES – OAB/PB 15.196 (fl. 2934) e este impetrou o Recurso de Apelação em nome próprio, através dos Procuradores da Câmara, que não tinham mandato para representar um ou outro (fls. 2955/2986 e 4507/4536), imbróglio certamente gerado pelos múltiplos interessados no processo, inclusive em sede de recurso.

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03065/23*

Como bem acentuado pelo Conselheiro em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo durante a sessão, aplica-se ao caso o princípio da transcendentalidade das decisões.

Este princípio consiste na ideia de que determinados pronunciamentos judiciais ou decisórios, embora proferidos em um caso concreto, ultrapassam a esfera subjetiva das partes e irradiam efeitos normativos, interpretativos ou orientadores para situações futuras ou análogas.

No Direito Público, especialmente no controle externo, a transcendentalidade manifesta-se quando a decisão: fixa interpretação estável sobre normas constitucionais ou legais; orienta a atuação administrativa dos jurisdicionados; uniformiza a jurisprudência institucional; e previne a reiteração de condutas ilegais, cumprindo função pedagógica e preventiva.

Nos Tribunais de Contas, tal princípio não se confunde com efeitos *erga omnes* próprios do controle concentrado de constitucionalidade. Sob uma ótica tradicional, trata-se de decorrência natural dos princípios da segurança jurídica, da isonomia e da autoridade institucional das decisões colegiadas. O controle externo, para ser efetivo, não pode limitar-se à correção episódica de ilegalidades pretéritas; deve também orientar o futuro, sob pena de reduzir-se a um controle meramente contábil e formal.

Tratando-se de recursos processuais, seus efeitos podem, excepcionalmente, ser estendidos a não recorrentes, inclusive no mesmo processo, desde que: o fundamento seja objetivo; a situação seja idêntica; o vício seja comum e indivisível; e a extensão decorra de coerência, isonomia e legalidade, e não de indulgência.

É o caso, pois, de aplicar as conclusões do julgamento deste recurso ao Vereador NIEDSON DOS SANTOS MIGUEL.

Revisão estrutural nos normativos referentes ao quadro de pessoal

Ao examinar o presente recurso, explanou a Auditoria sobre este ponto:

“O recorrente apresentou contrarrazões nos seguintes termos:

PROPORÇÃO ELEVADA DE SERVIDORES COMISSIONADOS EM RELAÇÃO AOS EFETIVOS E EXCESSO DE GASTOS COM COMISSIONADOS FRENTE AOS EFETIVOS



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03065/23

É verdade que, em números totais, a quantidade de servidores efetivos ainda é pequena em relação aos servidores comissionados, mas essa situação é decorrente de um somatório de decisões políticas e administrativas que perfizeram a atuação de outros gestores da Câmara Municipal, não podendo o atual gestor ser responsabilizado pela conduta administrativa dos seus antecessores.

Com efeito, o que se está em análise para aprovação são as contas do exercício financeiro de 2022, e, analisando as prestações de contas dos anos anteriores, não há, no número absoluto de cargos comissionados, aumento substancial ou expressivo de servidores comissionados em 2022, tendo o atual Presidente apenas nomeado servidores para ocupar cargos já existentes.

Exigir uma mudança estrutural na disposição dos cargos deste órgão legislativo durante o mandato de Valdir José Dowsley é pecar por excesso de rigidez e, ainda, é tratar de forma não isonômica os gestores desta Casa Legislativa.

No entanto, já iniciamos a realização de um estudo para averiguação de cargos vagos e necessidade de novas vagas para realização do certame pela edilidade, a fim de atualizar a força laboral da Câmara Municipal. (...) (fls. 3589/3590)

As irregularidades elencadas no relatório inicial (fls. 2623/2626) decorrem de análises consideradas na instrução da PCA do exercício de 2021 (Processo TC nº 04016/22), e foram transcritas do Acórdão AC1 TC nº 1429/23:

3. RECOMENDAR ao atual gestor da Câmara Municipal de João Pessoa no sentido de: (...) c) Adotar providências no sentido de adequar o quadro de pessoal da Câmara Municipal Pessoaense, guardando a devida proporcionalidade entre o número de servidores efetivos e comissionados; d) Prover os cargos em comissão, destacando-se, in casu, os de assessoramento, para o efetivo exercício das funções a eles inerentes e por pessoas que possuam a devida qualificação para tal, à luz das considerações efetivadas nos presentes autos e sob pena de responsabilidade; e) Adequar a política remuneratória dos servidores da Câmara Municipal, a fim de dirimir as inconformidades apontadas pela ilustre Auditoria; f) Realizar um efetivo estudo sobre as necessidades e volume de trabalho no âmbito Casa Legislativa, em relação ao quantitativo de servidores, à luz de critérios pertinentes às peculiaridades e objetivos para a sociedade, com estrita observância do princípio da eficiência e com deferência ao equilíbrio financeiro da gestão pública, evitando eventual excesso desnecessário de servidores. (fl. 1020)

**TRIBUNAL PLENO***PROCESSO TC 03065/23*

As razões recursais, assim como os argumentos da defesa, não devem prosperar, na medida em que o tempo, desde as análises referentes ao exercício de 2021 até o presente momento, deveria ter sido suficiente para tomada de medidas concretas, ainda que as mudanças tivessem ocorrido em exercícios posteriores. Em busca no Sagres (exercício de 2025), evidencia-se que nenhuma medida tem sido tomada e o gráfico a seguir evidencia esta afirmação. ”

As recomendações, como ditas, foram dirigidas à Câmara em 2023, descabendo serem avaliadas nesta prestação de contas de 2022, para fins verificação de cumprimento, pelo critério cronológico.

De toda forma, ressalte-se que o quadro de pessoal do Poder Legislativo tem peculiaridades naturais e reflexivas da rotatividade de seus membros. Parlamentares dos variados partidos, origens e ideologias são eleitos no processo democrático e precisam se fazer assessorar por pessoas providas em cargos em comissão, o que pode redundar numa proporção diferenciada em relação a cargos efetivos, se comparada com outras unidades administrativas sem tais contornos.

De toda forma, o alegado início dos estudos de adequação deve ser objeto de análise a partir da prestação de contas de 2023.

Recuperabilidade dos ativos imobilizados

Este ponto não foi abordado no recurso, mas trata-se de informalidade contábil sem maior reflexo no deslinde do julgamento da prestação de contas.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que os membros deste egrégio Plenário decidam:

I) Preliminarmente, **REJEITAR** a arguição de nulidade e **CONHECER** dos Recursos de Apelação ora examinados, com exceção do interposto pelo Senhor HENRIQUE TOSCANO HENRIQUES; **II)** no mérito, **CONCEDER-LHES PROVIMENTO**, para fins de: **a)** **JULGAR REGULAR** a prestação de contas anual de **2022** advinda da Câmara Municipal de João Pessoa, sob a responsabilidade do Presidente, Vereador **VALDIR JOSÉ DOWSLEY**; **b)** **DECONSTITUIR** a multa aplicada (item 2 do Acórdão AC1 – TC 01164/25); **c)** **DECONSTITUIR** os débitos imputados e o respectivo prazo para recolhimento (itens 3 a 21 do Acórdão AC1 – TC 01164/25); **d)** **MANTER** a recomendação (item 22 do Acórdão AC1 – TC 01164/25); **III)** **COMUNICAR** aos interessados o conteúdo desta decisão; e **IV)** **DETERMINAR** o arquivamento dos autos.



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 03065/23

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 03065/23**, sobre a análise, nesta assentada, de Recursos de Apelação interpostos pelo Presidente, bem como por outros Vereadores e Vereadoras da Câmara do Município de João Pessoa em face do Acórdão AC1 – TC 01164/25, prolatado pela Primeira Câmara desta Corte de Contas, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) Preliminarmente, REJEITAR a arguição de nulidade e **CONHECER** dos Recursos de Apelação ora examinados, com exceção do interposto pelo Senhor HENRIQUE TOSCANO HENRIQUES;

II) no mérito, CONCEDER-LHES PROVIMENTO, para fins de:

a) JULGAR REGULAR a prestação de contas anual de **2022** advinda da Câmara Municipal de João Pessoa, sob a responsabilidade do Presidente, Vereador **VALDIR JOSÉ DOWSLEY**;

b) DESCONSTITUIR a multa aplicada (item 2 do Acórdão AC1 – TC 01164/25);

c) DESCONSTITUIR os débitos imputados e o respectivo prazo para recolhimento (itens 3 a 21 do Acórdão AC1 – TC 01164/25);

d) MANTER a recomendação (item 22 do Acórdão AC1 – TC 01164/25);

III) COMUNICAR aos interessados o conteúdo desta decisão; e

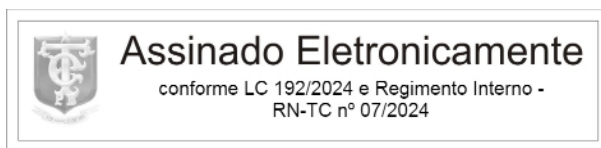
IV) DETERMINAR o arquivamento dos autos.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.

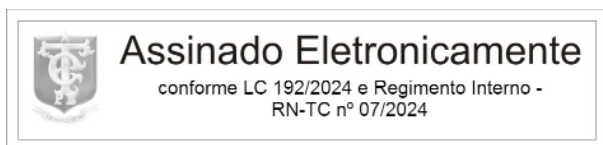
João Pessoa (PB), 17 de dezembro de 2025.

Assinado 18 de Dezembro de 2025 às 11:50



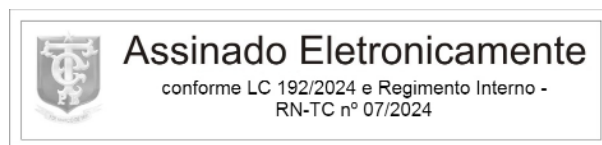
Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE

Assinado 18 de Dezembro de 2025 às 09:36



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 19 de Dezembro de 2025 às 09:57



Elvira Samara Pereira de Oliveira
PROCURADORA GERAL